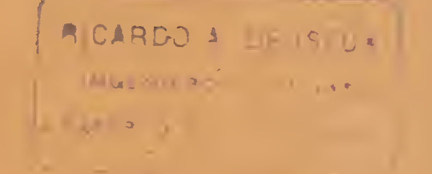
Sr. Dr. Federico Elguera, de su affmo. amigo, V. O. C.

VICENTE OLARTE CAMACHO

EL PROBLEMA DEL PETROLEO





PROYECTO DE LEY

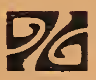
presentado al Honorable Senado en las sesiones de 1918.

EXPOSICION

de motivos y discurso sustentando el proyecto.

CONCEPTO

del Honorable Consejo de Estado.





BOGOTA: 1919
PAPELERIA Y TIPOGRAFIA COLON
GAMBOA & GUZMAN
Calle 14, Nos. 92, 92-A y 92-B
14646

VICENTE OLARTE CAMACHO

EL PROBLEMA DEL PETROLEO

PROYECTO DE LEY

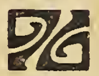
presentado al Honorable Senado
en las sesiones de 1918.

EXPOSICION

de motivos y discurso sustentando el proyecto.

CONCEPTO

del Honorable Consejo de Estado.



BOGOTA: 1919
PAPELERIA Y TIPOGRAFIA COLON
GAMBOA & GUZMAN
Calle 14, Nos. 92, 92-A y 92-B
14346

DISCURSO

DEL HONORABLE SENADOR OLARTE CAMACHO, EN LA DISCUSION DEL PROYECTO DE LEY SOBRE DEPOSITOS DE PETROLEO, HIDROCARBUROS EN GENERAL Y MINAS DE CARBON

Señor Presidente:

Después de la brillantísima exposición del Honorable Senador Escobar, considero que la materia está agotada y que se ha demostrado el hecho de que el subsuelo de la Nación ha sido siempre y es de ésta, y así mis palabras serán en este debate en que nos hallamos comprometidos, más por cumplir con un deber doblemente sagrado para con la Patria y para consigo mismo, como uno de los autores del proyecto en discusión, que para ilustrar una cuestión sobre la cual no debe el Honorable Senado abrigar ninguna duda.

Como lo ha dicho el Honorable Senador Escobar, a quien me complazco en presentar el homenaje de mi felicitación sincera por su patriótico discurso que acabamos de oír, la cues-

tión es única, porque la integridad nacional y nuestra defensa territorial se encuentran vinculadas a la cuestión de la propiedad del subsuelo; el debate reviste, pues, una enorme gravedad y de ahí la peculiar atención que suplico y ruego al Honorable Senado preste a este proyecto de ley, pues la responsabilidad de los Legisladores del presente es inmensa y no debemos transmitir a las generaciones futuras un legado de esclavitud y de verdadera servidumbre, que nos haga indignos del glorioso y digno nombre de colombianos, conquistado por nuestros Libertadores, en lid noble y digna, en las homéricas batallas que nos dio el inapreciable bién de la libertad civil y del Gobierno propio. Asistimos, Honorables Senadores, a la segunda etapa de nuestra vida política: 1810, fue el grito de independencia, como colonia española, y 1918 es la consolidación de nuestra emancipación con la adopción de medidas y de leyes previsoras, que nos ponga a cubierto de la penetración económica de los poderosos y nos evite grandes y humillantes situaciones en el porvenir.

El proyecto de ley que se discute, el cual tuve el honor de presentar al Honorable Senado desde las sesiones del año de 1915, y algunas de cuyas disposiciones han sido acogidas por la respetable Comisión de Fomento a cuyo estudio pasó, reviste vital importancia para el desarrollo económico del país, pero también es preciso estudiar la trascendental cuestión con el criterio alto e imparcial de la defensa de nuestra soberanía nacional y de los graves problemas que se tendrán que contemplar en un futuro no muy lejano y que están íntimamente ligados a tan grave negociado.

Tres aspectos de orden diferente constituyen el proyecto de ley en discusión, a saber: el internacional, el fiscal y el jurídico, de cada uno de los cuales me ocuparé en el curso de esta exposición.

Uno de los puntos de vista que se contempla en la barbarie que actualmente azota la civilizada Europa, es el relativo a la propiedad del subsuelo. Se expresa así el sabio profesor Gregory, acerca de las condiciones geológicas de los territorios en guerra:

Si Bélgica ha sufrido una vez más como campo cerrado de Europa; si Polonia se ve amenazada de un cuarto reparto; si la avanzada rusa se ha hecho directamente hacia los campos de batalla donde Ketusew luchó contra Napoleón y la avanzada italiana contra la vieja ruta del Brenner; si Francia, en fin, lucha con tal heroísmo por renovar sus hazañas en 1794 y echar de nuevo a los prusianos lejos de los Vosgos, es—dice el sabio—una de las consecuencias de la estructura geológica del continente.

Cuando se reúna el Congreso de La Paz, en el salón donde las reuniones hayan de celebrarse, será preciso colocar un mapa geológico de Europa y de Asia Occidental, pues la rectificación de las fronteras dependerá grandemente de las influencias geológicas, de las cuales es muy posible que los diplomáticos no tengan un conocimiento bastante exacto.

La estructura geológica de Europa ha determinado, en efecto, el relieve del continente y en su consecuencia el reparto de sus riquezas en minerales.

El carbón es el producto más importante del subsuelo para una Nación. Una de las influencias preponderantes en Europa, en lo que concierne al poder político, durante estos últimos cuarenta años, ha sido la revelación de que Alemania en vez de ser comparativamente pobre, es una de las más grandes comarcas carboníferas del mundo. En 1870 Alemania producía treinta y cinco millones de toneladas de carbón bituminoso. La producción inglesa era entonces de ciento diez millones de toneladas. En 1913 Alemania había elevado su producción a ciento cincuenta y un millones y medio de toneladas, es decir, con un aumento de dos y medio cuando Inglaterra había aumentado ocho veces su producción.

El profesor Gregory termina así su artículo:

«La industria alemana debe su desarrollo a esta riqueza de carbón. En la presente guerra los alemanes han puesto la vista en las minas de hulla de Francia, lo mismo que en Rusia el avance contra Pripet, hacia Pinsk, tenía las minas de carbón de los alrededores de Kiew por objetivo. Y Rusia a su vez buscaba los campos de petróleo de Galitzia. Se creía que Alemania iba a tener falta de cobre. Las minas de Hansfeld solamente le han procurado en 1913 cerca de un millón de toneladas de cobre.

Uno de los más grandes obstáculos para la paz consiste en que las principales minas de hierro de Francia y de Alemania se hallan situadas a lo largo de la frontera con tánto celo disputada. La mayor parte de esta cuenca minera está en territorio francés, donde se han hecho concesiones en una extensión de unas 140 millas cuadradas; 13 millas cuadradas están situadas en Luxemburgo, una en Bélgica y unas en la parte de Lorena que fue cedida a Alemania en 1871. Estas cuencas mineras son de la más alta importancia para las dos potencias. La producción de la Lorena francesa se ha elevado de 5.282,000 toneladas, en 1913, a 8.850,000 en 1908, lo que representa para este año el 88 por 100 de la producción total de hierro en Francia. La producción total alemana se ha doblado así desde 1896 en que era 14.162,325 toneladas, puesto que en 1912 alcanzaba la suma de 27.109,044 toneladas. Durante este período la producción de la Lorena alemena se ha cuadruplicado: de 4.841,683 toneladas en 1896 ha llegado a 20.083,236 en 1912. Esto representa hoy en vez de la mitad los tres cuartos de toda la producción alemana. Hay que tener en cuenta, además, que una cantidad cada vez más considerable de mineral francés es exportada a Alemania. Por tanto, si después de la guerra se declaraba el «boy cotage» comercial, Francia perdía un importante cliente. Es verdaderamente una desgracia que esta cuenca minera se encuentre a lo largo de la frontera franco-alemana y la consecuencia de esta desgraciada situación será un serio obstáculo para la terminación de la paz.»

Hé ahí una importante incógnita despejada con claridad en los conceptos del profesor citado, y la cual constituye un serio problema para las potencias vencedoras a la terminación de las hostilidades.

Pero si en la vieja Europa se contempla tan vital cuestión, en las naciones de origen hispano no es menos grave la penetración de compañías poco escrupulosas, que comprometen la estabilidad del orden político y atentan contra la soberanía de estos países, socavando los principios tutelares de la paz y tranquilidad pública. La guerra civil, desastrosa y cruel, que azotó durante varios años la noble patria de Juárez y de Hidalgo, tuvo su origen especialmente en el predominio de determinadas asociaciones interesadas en la riqueza petrolífera de Méjico. Oigamos lo que un distinguido publicista colombiano, el doctor Diego Mendoza, publicó en el año de 1913 en *La Revista Nacional:*

La Dirección general de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia (República Argentina), presentó al Ministro de Agricultura, en 8 de abril del año en curso, un importantísimo memorandum, del cual vamos a reproducir algunos pasajes, con el objeto de que los miembros del Congreso estén advertidos de muchos puntos relacionados con el contrato celebrado por el señor Ministro de Obras Públicas con Lord Murray, agente de la Casa de Pearson, que ha sido sometido a su consideración.

Los trabajos efectuados en estos pocos meses, con recursos escasísimos, han confirmado la persuasión de esta Dirección de que los yacimientos de petróleo de Comodoro Rivadavia son de los mejores del mundo hasta hoy conocidos, han formado la opinión favorable del Gobierno y del público, y ya no puede ponerse en duda que sin grandes erogaciones, y en pocos años, se pueda suprimir la importación de combustible del exterior, que representa un valor de

unos ochenta millones de pesos sustituído por el combustible del país, con enormes economías para la producción, los fletes, la transformación de la materia prima, la creación de nuevas y numerosas industrias y el aumento del poder naval. Basta para apreciar estas consecuencias el hecho que una tonelada de petróleo representa, en general, en el motor a vapor, una economía de 50 por 100 y en el motor a combustión interna, una de 80 por 100.

Sobre lo que ocurre en Méjico en esta materia, dice el memorandum:

Los documentos citados dejan constancia de algunos preliminares de la conquista: las avanzadas descubridoras (imitación de ulanos) o exploradores ligeros (wild-catting operators), buscan los primeros indicios del petróleo, acaparan la tierra de promisión en muy grandes extensiones (land held in enormous tracts), aseguran las arcas de oro petrolíferas del suelo mejicano, que empiezan a saquear los pocos que se llaman en abstracto *los intereses* de fulano, sutano y mengano. («Up to the present time 1907, oil development and wild catting are being done by *a few large concerns which own outright the land they are developing*»).

Desde el siglo pasado, ya no son necesarios millones de años para cambiar extensiones de la faz natural de la tierra, ni edades para cambiar su faz política; la mecánica nivela montañas, rellena depresiones, cambia el curso de los ríos, modifica la faz natural de la tierra; el dinero cambia la faz política de las naciones en un brevísimo plazo a la vista del hombre actual. L'argent fait la guerre, y hace la conquista mundial a tambor batiente.

El imperio de Roma, las águilas romanas, emplearon siglos para dominar partes de Europa, Asia y Africa. El imperio del petróleo, el buitre norteamericano, ha dominado al mundo en un cuarto de siglo.

La cuestión del petróleo y sus derivados interesa por ahora a toda la humanidad, y más particularmente a los países productores de la materia prima. El ejemplo actual de lo que pasa en Méjico debe servir de ejemplo a los países de Sudamérica, y la República Argen-

tina debe estudiarla a fondo para precaverse de las aceradas garras del buitre, para conservar sin desgarramientos la integridad de su nacionalidad, para mantener, consolidar y aumentar el bienestar de sus habitantes.

Afortunadamente para la República Argentina ha sido después del aprendizaje de otras naciones que la Divina Providencia, sin previas manifestaciones de ninguna clase y apenas con indicios desalentadores, puso repentinamente en evidencia el codiciado combustible.

Los Poderes Públicos, con una lentitud increíble, y una mezquindad inconcebible, han tardado seis años en poner en claro y en hacer conocer del pueblo las inmensas riquezas que representan los grandes yacimientos de petróleo de Comodoro Rivadavia. *Entre tanto han llegado los hulanos de descubierta, los wildcatting operators, que han acaparado la tierra de promisión (más de ochenta mil hectáreas en un solo sindicato), que han reclutado una falange de prosélitos, pocos de ellos conscientes, y la inmensa mayoría inconscientes, haciendo accionistas a Ministros, legisladores, abogados, jefes de divisiones y secciones administrativas, miembros de redacción de periódicos, directores de imprentas del Estado, jefes de la Armada y del ejército y Ministros de la Religión, etc.*

Los preliminares de la conquista son los ya empleados en otras partes y actualmente en Méjico; la creación de hombres científicos de significancia reconocida, a falta del Partido Científico; la prédica incesante e insensata para formar atmósfera del descrédito del Poder Ejecutivo y de las finanzas de la Nación; la negación audaz, desvergonzada e insistente, hasta la imbecilidad, de que se hayan realizado en Comodoro Rivadavia trabajos suficientes durante los dos años de la presente administración, para demostrar que por fin el país podrá disponer no sólo de un combustible propio aceptable, sino del mejor conocido hasta hoy; la prédica, repetición de aquella teoría de los tontos de voz ahuecada y sesos carent, de que las cosas y propiedades de mayor valor de la Nación deben entregarse a

manos mercenarias, porque los gobiernos son malos administradores; teoría desmentida por la continua práctica en todas las épocas y en todos los países del mundo. Los gobiernos de todas las naciones civilizadas del mundo administran sus finanzas, sus rentas, sus aduanas, sus bancos de crédito principales, y sin necesidad de mencionar más, sus ejércitos, sus escuadras y sus arsenales; *sólo los países degenerados aceptan o buscan de afuera los administradores de las grandes instituciones y riquezas, sean del carácter de las mencionadas, o dones de la naturaleza como sus Nilos, sus puertos, sus istmos, etc.; mientras los gobiernos, en épocas de suprema inmoralidad y corrupción, arrancan girones del suelo de la nación, arruinan sus bancos de crédito y sus bancos hipotecarios, enajenan sus puertos, sus ferrocarriles, etc.*

La prensa europea, particularmente la inglesa y la de los Estados Unidos, se ha ocupado continuamente de lo que se conoce universalmente por la guerra sin cuartel del petróleo, en Méjico. Hay muy extensos artículos en la prensa diaria y en la técnica, analizando los antecedentes, el despilfarro de dinero, las horribles consecuencias, etc., entre los que podemos indicar algunos como los de «The Petroleum World» de febrero de 1910, páginas 117 a 132 titulado *History of the World's Greatest Cutrate War;* y el de mayo del mismo año, de la misma publicación, páginas 249 y 268, *The Oil War in México.*

De la guerra del petróleo se pasó naturalmente a la *guerra civil* que asola a Méjico, iniciada por la revolución proclamada en *San Luis* Potosí, octubre 5 de 1910, por el señor Francisco I. Madero.

De la guerra civil por la supremacia en el manejo del *negotium* del petróleo, también ha surgido la idea separatista, como se lee en el libro publicado en Méjico en 1911, 3.ª edición, *La Revolución y sus Héroes*, por Antonio P. González (Kanta-Klaro) y J. Figueroa Domenech. Capítulo XIV—*Por la Baja California—Magonismo y Filibusterismo. La República Utópica, página 178*, que dice:

«Aprovechando la ocasión del enorme desbarajuste que reinaba en el mundo oficial, durante los seis meses de la guerra, los Magones del periódico *Regeneración*, algunos otros mejicanos como ellos y un regular número de filibusteros norteamericanos, invadieron la Baja California, libraron algunos pequeños combates con las fuerzas del territorio, y al fin vino a saberse que se trataba de establecer allí un Estado socialista. La Federación, así que aquel movimiento dio color separatista, debió acudir presurosa con todas las fuerzas de que podía disponer a sofocarla...

«No son los Magón, ni los cabecillas filibusteros los que pudieran poner en graves apuros a la Federación, contando como ésta cuenta, con el apoyo de los habitantes del territorio invadido. Nó; detrás de esos personajes de opereta, hay otros que no se ven, pero que se sienten, cuya acción es más efectiva que la de los primeros. Por de pronto, la propaganda en todos los Estados Unidos, particularmente en el Oeste, y con especialidad en la California americana, es activísima. La cosa merece la pena también...............................

«Si prontamente no se ahoga el movimiento separatista en aquella región, la suerte que correrá no es dudable; los socialistas, en nombre de un principio político, conquistarán la independencia del territorio y la sostendrán todo el tiempo necesario............ para que una nación vecina tenga, por humanidad, que intervenir y adueñarse de la república imposible que establecerán los Magón, si el tiempo lo permite.

«La junta filibustera de los Angeles está trabajando con entusiasmo decidido, y a juzgar por ciertos informes, no carece de recursos financieros, elemento principal en ese género de empresas. La junta, al observar que el Gobierno, ni antes ni ahora dio muestras de preocuparse por la cuestión, entiende que no los dará en lo sucesivo tampoco y aun llega a sospechar que, virtualmente, Méjico está renunciando *a su soberania* sobre el territorio.

«Lo inexplicable es que mejicanos como los Magón, se presten a ser instrumentos del filibusterismo americano, que es el verdadero padre de la criatura».

Estas son algunas de las grandes ventajas de entregar a poderosas empresas extranjeras la explotación de los yacimientos petrolíferos que se van descubriendo en Sudamérica; los capitales invertidos se inflan a cientos de millones de pesos, los depósitos tanques se multiplican para almacenar millones de toneladas, los buques tanques se construyen por cientos de miles de toneladas de porte, la extracción del petróleo de las montañas de la tierra mejicana deberá llevarse a cabo en la mayor abundancia y con la mayor rapidez posible, haciéndose el drenage del subsuelo a la par que el drenage de oro de la superficie hacia tierras extrañas; mientras el pueblo mejicano se mata, como buenos hermanos, para establecer la supremacía de una de las dos compañías en terrible lucha, para que ella pueda resarcirse de todo el dinero despilfarrado en la contienda, cobrando el más alto precio a los soberanos del suelo que contiene el precioso combustible.

En el Perú la cuestión del petróleo ha tomado un carácter verdaderamente de crisis en la concesión Brea y Pariñas, y comprometido seriamente la estabilidad del aprovechamiento del precioso combustible. Al efecto, de los documentos parlamentarios que publica el diario *La Prensa* de Lima, tomo lo siguiente de un discurso pronunciado en la Cámara de Diputados por el doctor Miguel A. Moran:

La Standard Oil viene, señores diputados, practicando desde 1914, ciertos hechos de fuerza, viene realizando ciertos actos ilícitos y punibles que sin la menor exageración pueden resumirse en los siguientes conceptos: Presión sistemada y progresiva ejercida por esa compañía contra los poderes constituídos del Estado, con el objeto de arrancarles monstruosos privilegios incompatibles, señores diputados, con la alta dignidad de una nación soberana, incompatibles con la alta dignidad de un estado autónomo, incompatibles con la alta dignidad de la patria libre e independiente. La Standard Oil

viene realizando impunemente, desde hace muchos años, una serie de apremios continuos, de amenazas premeditadas, que han hecho crisis en estos últimos días, poniendo en grave peligro el desarrollo normal y el desenvolvimiento regular de las industrias del país.

Y todo este cúmulo de actos de fuerza, toda esta sucesión de hechos delictuosos, no tiene, señores, otro objeto que el de imponer al país una transacción lesiva, una transacción dolosa, que no consulta sino el interés de la compañía y que, caso de realizarse, constituiría, señores, uno de los atentados más grandes contra los sagrados intereses de la patria, casi un atentado de lesa soberanía.

Latente el grave problema del aprovisionamiento del combustible para el curso normal de las industrias del país: problema que se tiene que contemplar necesariamente en el día, su solución única para conjurarlo de momento, consiste en que el Ejecutivo tome en administración los yacimientos de petróleo de la Standard Oil, ante el fracaso de las medidas para solucionarlo y ante la resistencia que opone a esas medidas la citada empresa.

La segunda solución, contemplando ya los intereses permanentes del país, consiste en ir de frente a la nacionalización de la industria del petróleo, empleando para ello, con toda fe, los recursos de la nación. Hé aquí la verdadera obra del desenvolvimiento industrial que aconseja el más puro patriotismo y la más clara visión, en servicio de los intereses permanentes del Perú.

Nacionalicemos la industria del petróleo, tomando uno de los tántos proyectos que existen al respecto; ya el de 1911, que pende en esta Cámara, ya el indicado por el señor Pinzás, ya el planteado sobre meditado estudio técnico, por el director de la Sociedad Nacional de Industrias. Cualquiera que sea la forma, pero vayamos pronto a resolver definitivamente esta situación.

En Costa Rica fueron, al decir del Presidente González, los concesionarios yanquis de un contrato de petróleo, quienes llevaron la guerra civil y derrocaron un gobierno honorable y pro-

bo, alterando la paz de que gozaba aquella floreciente Pepública en más de treinta años.

Como es fácil colegir, la cuestión primordial que emana el proyecto de ley que estoy sustentando, está íntimamente ligada a la enseñanza que de otros pueblos tenemos que derivar y sin duda son Méjico, la Argentina y el Perú las naciones que nos suministran un inmenso caudal de conocimientos y de experiencia; la primera nación, por su encarnizada defensa de su soberanía y de su integridad, que sintetiza el ilustre Licenciado Carranza; la segunda, por la admirable previsión de sus estadistas, y la tercera, por los resultados prácticos de esas concesiones inconsultamente otorgadas y de que son víctimas los países que explotan la Diplomacia del Dolar.

Penetrado de la importancia que tiene para nuestra patria la explotación del petróleo y de la inmensa riqueza que se encuentra en nuestro inexplorado territorio, me he preocupado vivamente de ese vital problema, tan descuidado y tan poco atendido por nuestros Gobiernos y sus dirigentes en la administración pública, y así, la Ley 75 de 1913, única que sobre el particular existe hoy, fuí yo quien tuvo el honor de presentarla a la iniciativa parlamentaria, en un proyecto de ley sometido a la Cámara de Representantes el 20 de julio de aquel año y en que por vez primera tomaba asiento en el Cuerpo Legislativo y aunque, si bien con grandísimo esfuerzo fue ley de la República, es deficiente, y sólo obtúvose la derogación de una inconsulta e inverosímil disposición incorporada ligeramente en el Código Fiscal de 1912, o sea la Ley 110 de aquel año, que estatuyó el libre denuncio de fuentes de petróleo. Por aquel año se discutía el contrato Pearson, celebrado con Lord Murray, el cual combatí en la Cámara desde el punto de vista de la grandísima extensión que comprendía el proyecto de concesión, de la falta

e ignorancia que en esas materias existía en el país, y finalmente del monopolio o privilegio que en el fondo se otorgaba; mas imposible me fue imaginar que, si bien el Gobierno de esa época procedió con patriotismo al celebrar la negociación Murray, no pudo, sin embargo, derivar algún beneficio para nuestra política internacional, pues el Gobierno de la Casa Blanca hizo saber su displicencia, o mejor dicho, que consideraba ese negociado como cuestión poco amistosa y que pondría en grave peligro las negociaciones que ponían término al despojo de Panamá, y ante semejante notificación todo encalló, y el negociador inglés hubo de atender el terminante aviso del moderno imperialismo que de esa manera limita la soberanía de los pueblos débiles. Nada de lo que aconteció por entonces me fue conocido, ni menos la causa por la cual el prudente anglosajón retiró de la consideración del Congreso el proyecto de contrato que suscribió el citado miembro del Parlamento inglés, y de esa suerte mi actuación, — enteramente adscrita al procedimiento adjetivo y a la mejor preparación de la República para esos negociados— vino a encallar en terreno desde todo punto de vista doloroso al patriotismo y al deber.

Ha sido en el año pasado cuando el admirable libro el *Mito de Monroe*, del distinguido jurisconsulto mejicano, miembro del Tribunal de La Haya, señor Carlos Pereyra, vino a descifrar la oscuridad que reinó, como causa de haber sido retirado el citado negocio de las deliberaciones del Congreso. Hé aquí lo que dice al respecto el prenombrado autor, que por estar consignado en un libro que ha hecho conocer a todos los vientos aquel incidente, me atrevo a leer, pues siento rubor en contemplar aquel protectorado, que la caduca y acomodaticia doctrina Monroe impone a este hemisferio. Dice así el señor Pereyra:

Pero el veto de Washington la sobrecogió de espanto; lord Grey ordenó a lord Cowdray que retirara su solicitud, pendiente ya sólo de resolución en el Congreso de Bogotá, después de haber sido aprobada por el Presidente Restrepo y por el Consejo de Ministros, y el campo quedó libre para Mr. Monroe.

«La posibilidad de una lucha entre los Estados Unidos y los intereses petroleros británicos en Colombia, decía un telegrama de Londres dirigido a *The Public Ledger*, de Filadelfia, con fecha 1.º de noviembre de 1913, se traduce en un despacho por cable, de Bogotá, al *Standard*, de Londres. Ese telegrama dice que mientras el Congreso de Colombia discutía el contrato concertado hace poco tiempo con el representante de lord Cowdray, se recibió un telegrama de los Estados Unidos que decía: Favor de esperar la llegada de un representante con proposiciones ventajosas sobre petróleo.

«El telegrama al periódico de Londres indica que la *Standard Oil Company* trata de cerrar el paso al contrato entre Colombia y Pearson.

«La próxima lucha dirá si las repúblicas americanas tienen libertad para hacer contratos mercantiles con empresas que no sean americanas, o si estos contratos son una violación de la doctrina de Monroe».

La lucha habló, como hemos visto, y habló en favor de Monroe. Un telegrama de Washington, publicado por la edición parisiense del *Herald*, con fecha 23 de noviembre de 1913, nos da este toque cristalino:

«El señor don Roberto Ancízar, de la Legación de Colombia, dijo hoy (21 de noviembre), que la razón del Congreso de Colombia para no mostrarse dispuesto a ratificar por el momento la concesión petrolera de Pearson, es que deseaba tomar en consideración una propuesta norteamericana».

Lo expuesto en toda esta sucesión de actos que se vinculan al control de una industria tan importante como la del petróleo, están demostrando que el proyecto de ley que se discute constituye una de las más indispensables medidas legislativas que debe expedir el Congreso, so pena de que más tarde carezca de objeto y se aleje el pretendido derecho adquirido, y tal como lo informa la prensa americana está aconteciendo al Gobierno de ese noble mandatario que dirige hoy los destinos de la nación mejicana, que tan brillantemente se incorpora en el rol de las naciones libres, y que comenta el *New York Times*, cuyos conceptos no puedo menos que hacer conocer del Honorable Senado, y dicen así:

El Gobierno americano no puede permitir que el Gobierno de Méjico por él apoyado y reconocido, eche por tierra leyes que han servido de base a las propiedades e intereses americanos en ese país. Las leyes de la nueva Constitución mejicana, que no tienen más objeto que confiscar esos intereses, negándoles derechos fundamentales e imponiéndoles impuestos ruinosos, son, a más de injustas, irrealizables. La propiedad privada de las fuentes petrolíferas ha sido garantizada a los tenedores de las concesiones hace más de una generación. Hoy pretende el Gobierno de Carranza establecer y proclamar un derecho primario y superior del Gobierno. Hace un año la Constitución pretendió dar a la Nación la propiedad directa de las fuentes de petróleo, es decir, quiso anular derechos legalmente otorgados a concesionarios anteriores y nunca antes discutidos.

Como no era posible desposeer violentamente a los propietarios, se les pusieron impuestos y se les crearon dificultades que equivalían a una verdadera confiscación. Basándose en derechos adquiridos que se consideraron imprescriptibles, los propietarios americanos de la región de Tampico invirtieron centenares de millones en el desarrollo de la industria petrolífera. Hasta hoy, fuera de algunas

incomodidades causadas por la anormal situación de Méjico, los propietarios americanos han tenido posesión tranquila.

La actual actitud predatoria del Gobierno constituye el primer ataque que se hace a sus títulos.

El Gobierno de Washington ha definido su actitud en la protesta enviada por conducto del Embajador Fletcher al Presidente Carranza el 19 de febrero de 1918. Esa protesta no admite atenuación ninguna. Hacerlo sería prescindir de la obligación que el Gobierno tiene de proteger los derechos imprescriptibles de los ciudadanos americanos en la República vecina. El Departamento de Estado ha obrado de acuerdo con un principio que puede quedar fundamentalmente sentado en la nota de protesta que acabamos de mencionar y que textualmente dice:

«El despojo o expoliación de la propiedad, por la simple voluntad del Soberano y sin previo procedimiento legal, justa y equitativamente desarrollado, ha sido considerado siempre como denegación de justicia que exige, internacionalmente, la intervención».

Estamos contemplando, Honorables Senadores, un problema cuya solución es inaplazable, porque se vincula a múltiples factores de la política internacional de Colombia, y más después de que el Tratado de Paz que pondrá término a la guerra que intereses económicos y de otro orden hizo estallar en agosto de 1914. Es preciso derivar algún interés de nuestra privilegiada situación de país productor de petróleo y combustible, más cercano al Canal de Panamá y que de esas ventajas excepcionales hace que tengamos mercado para todo lo que produzcamos, y el desarrollo de la industria de combustible asombrará a los más pesimistas, levantará la riqueza pública y elevará nuestra potencialidad fiscal a grado tál, que podremos hacernos fuertes para ser respetados y no temer una diplomacia de simple complacencia, que carece de elementos para amparar nuestra soberanía y de-

fender el suelo sagrado de la patria, tal como fue recibido en el legado de gloria y de honor de nuestros Libertadores.

Otro punto de vista no menos esencial para adoptar la medida legislativa que preocupa mi atención, es la necesidad de vincular capitalistas de nacionalidad diversa a la industria del combustible en nuestra patria, y más si se tiene en cuenta que Inglaterra tiene poco petróleo, y naturalmente el Gobierno británico, tan severo y tan previsor, no podrá menos que mirar con grandísima inquietud el que se le desaloje de mercados que, como el nuéstro, tienen vital importancia, y más todavía que sean ciudadanos no ingleses los que monopolizan y se adueñan, sin competencia, de las riquísimas fuentes que existen en Colombia. Y tanto es así, que ya se han tomado providencias por las autoridades inglesas, prohibiendo que en la isla de Trinidad adquieran concesiones de explotación de petróleo individuos que no sean súbditos de Su Majestad, y lo cual está pregonando lo acertado de los puntos cardinales que caracterizan el proyecto y sus modificaciones que se están discutiendo.

Un gran diario inglés se expresa así en el tópico que estoy analizando:

La inquietud con que Inglaterra ha mirado la llegada del petróleo como el combustible predominante, puede juzgarse por el siguiente párrafo del editorial de un gran diario consagrado a la ingeniería:

«Es natural que Inglaterra esté muy inquieta con el hecho de que el petróleo venga a ser el combustible del porvenir. La posición de ella en el momento actual como el país principal productor de carbón en el mundo está seriamente amenazada, y su marina en situación desventajosa, porque prácticamente no tiene petróleo, excepto el poco que se produce en algunas de sus islas. Si su marina mercante, y en especial su flota de guerra vinieren a quedar dependientes del

petróleo extranjero, no es cosa que pueda contemplarse con tranquilidad. Un movimiento en favor del aceite no debe estimularse, pero no está en sus manos retardarlo o contenerlo. En la actualidad sólo en los lugares donde el petróleo está a la mano, pueden los buques emplearlo, por ejemplo, en el Caspio, en la costa del Pacífico en América y en tal cual de las Islas holandesas. El Canal de Panamá cambiará naturalmente esta situación, al menos en lo que respecta a los Estados Unidos, porque éstos pueden obtener el petróleo con facilidad y baratura; con lo cual la marina americana tendrá ventajas sobre las otras. Es cuestión de tiempo saber lo que la Gran Bretaña hará para hacer frente a las nuevas condiciones».

Si desde el punto de vista internacional, la legislación sobre petróleo es de excepcional interés patrio, todavía más se consolida esa importancia al recordar la declaración del Senado americano propuesta por el *leader* imperialista Mr. Lodge, que es preciso tener presente, y que dice así:

«Se resuelve que cuando una bahía u otro lugar de los Continentes Americanos, esté situado de tal modo que su ocupación para fines navales o militares pueda amenazar las comunicaciones o la seguridad de los Estados Unidos, el gobierno de este país no podría ver sin grave inquietud, que esa bahía o lugar pasase a poder de una corporación o asociación relacionada con un gobierno que no fuera americano, en términos que éste ejerciera de hecho un poder dominante para fines nacionales».

En el discurso, el senador Lodge dice: «La resolución se funda en un principio general, aceptado por la ley de las naciones, más antiguo que la doctrina de Monroe. Se funda en el principio de que cada nación tiene el derecho de atender a su propia seguridad y de que tiene el deber, a la vez que el derecho, de intervenir, cuando siente que se atenta a su seguridad con la posesión de una bahía u otro lugar, por parte de una potencia extranjera.

Como ejemplo de lo que quiero dar a entender, recordaré la protesta, formulada con buen éxito, contra la ocupación del puerto de Agadir, en Marruecos, por Alemania. Inglaterra se opuso a esa ocupación, alegando que amenazaba sus comunicaciones en el Mediterráneo. Las potencias europeas participaron de este modo de ver, y así se impidió la ocupación de aquel puerto. Tal es el principio en que se funda la resolución».

Estimo, señor Presidente y Honorables colegas, que los documentos que he venido analizando y haciendo conocer, ponen de manifiesto que es justa y explicable la viva inquietud que abrigo, porque cuanto antes se expida la ley que se debate, pues hoy más que nunca los pueblos débiles como el nuéstro, incapacitados para adquirir poderosas marinas, submarinos y demás elementos de defensa, tienen necesariamente que implantar en sus Códigos y en sus leyes la defensa legal, única que es permitida, que es lícita y que es justa.

La cuestión fiscal, que es otro aspecto, requiere un análisis detenido y comprobado que permita demostrar que del porcientaje del 15% derivará el Fisco una inapreciable suma con qué atender a los gastos de la Administración Pública y a orientar a la Nación en un rumbo de progreso y de adelanto. Y es además un árbitro rentístico de inapreciable valor. Este aspecto de la cuestión no me detengo a analizarlo, porque carezco de documentos suficientes que me permitan presentar un prospecto financiero suficientemente comprobado, pero los importantes datos de la producción de ese combustible, de su consumo y de su demanda constante, me hacen pensar que después del Canal de Panamá jamás se presentará a Colombia problema de más urgente atención y de más graves resultados que el vinculado al petróleo.

Réstame, Honorables Senadores, ocuparme de la tesis jurídica que sostengo de que «el subsuelo pertenece al Estado», y sobre el cual gira todo el cuerpo de doctrina que se halla consagrado en el proyecto en discusión, pues es la base esencial del dominio eminente que ejerce el Estado sobre la propiedad de las minas que se ha reservado, y en especial de las fuentes de petróleo, y cuyo control es de notoria necesidad.

Tres períodos distintos constituyen la historia de nuestro Derecho nacional: la colonia, la independencia y la República, en cada uno de los cuales predominó, en la cuestión propuesta, un mismo e igual criterio de Legislación, o sea reservando para el Estado, en virtud del dominio eminente, la propiedad del subsuelo. En la legislación española, esencialmente previsora e inspirada más en un concepto especulativo, predominó la regalía minera durante la colonia. Las audiencias creadas por Ordenanza expedida por Carlos V en Granada en 1526, fueron éstas:

La Española o Santo Domingo en 1526.
La de Méjico en 1527.
La de Panamá en 1535.
La de Lima en 1542.
La de Guatemala en 1543.
La de Guadalajara o Nueva España en 1548.
La del Nuevo Reino de Granada en 1549.
La de Quito, La Plata, Santiago de Chile y Buenosaires en 1559, 1563, 1609 y 1661.

En esta porción de tiempo fue una disposición general que se aplicó en todas las Américas, el citado principio de la regalía minera.

«En los reinos Cristianos, dice el señor Cabello y Guillén, hasta el siglo XIII no hallamos más referencias acerca de la industria de minerales que la del rey Don Ramiro en Aragón cobrando determinado canon sobre todo el oro y plata que en su reino se producía, y en tiempos de Don Alfonso VIII de Castilla, el precepto del Fuero Viejo, Código de leyes redactado según la opinión más probable en 1138, donde se proclama en toda su pureza el principio de regalía al estatuírse en una de sus leyes, que las minas de oro, plata, plomo y otras sustancias pertenecen al señorío del Rey y nadie podrá labrarlas sin su permiso.

En igual criterio se inspiró Don Alfonso el Sabio en el memorable Código de las Siete Partidas, promulgado como ley del reino castellano entre los años 1256 a 1263.

En la Ley 11, título 28 dela Partida Tercera, y refiriéndose a las rentas de las salinas, ferrerías y otros metales, aunque de pasada indica que estas sustancias pertenecen a los emperadores y reyes. Algún comentarista de este Código (*) ha pretendido deducir que los preceptos de las partidas se refieren sólo a las minas sitas en terreno patrimonial del monarca y que las demás pertenecían al dueño de la finca donde radicaban previo pago al Fisco de un tributo; la simple lectura de aquellas disposiciones revela que únicamente el principio de regalía es el que las inspiró.

No tardó sin embargo mucho tiempo en confirmarse que el sentir de la legislación de aquellas épocas fue el que acabamos de exponer, y no otro, al estatuírse en las leyes cuarenta y siete y cuarenta y ocho, título treinta y dos del Ordenamiento de Alcalá, votado en Cortes convocadas por Don Alfonso XI en dicha población castellana, el 8 de febrero de 1348: 'que todas las mineras de plata y oro y de otro cualquier metal de cualquíer guisa que sea en nuestro Señorío real pertenecen a Nos......... por ende ninguno sea osado de las labrar sin nuestra licencia especial y mandado'. Dice

(*) Gregorio López.

también que ' las fuentes, pilas y pozos salados que son para facer sal ' pertenecen al Rey. De estos principios absolutos de regalía no se exceptúan más que aquellos dueños de predios mineros de quienes los monarcas progenitores de Don Alfonso XI hubieren concedido privilegio «o los hoviesen ganado por tiempo inmemorial». Por vez primera se condiciona y limita la absorbente preponderancia del derecho de regalía mediante la prescripción que hasta entonces no figuró en ninguna de las leyes especiales relativas a esta industria.

En el año 1387 Don Juan I de Castilla celebró Cortes en Bribiesca y en ellas se promulgó lo que pudiéramos llamar Primera ley de minas de España, dado que en ella se sentaron principios fundamentales del derecho minero, tales como la separación y distinción entre las dos propiedades, la superficial y la subterránea, y la libertad de investigación y explotación por aprovechamiento o disfrute de producción, quedándose el investigador con un tercio y dando los dos restantes a la Corona. Esto indica que el principio de regalía seguía imperando en la legislación aun cuando esta ley todavía admitía el derecho de accesión, exigiendo la licencia del dueño del terreno para poder labrar las minas.

No conceden margen los estrechos límites de este trabajo para estudiar las mercedes de minas hechas por Don Juan II de Castilla en 1439, en las pragmáticas y disposiciones de los Reyes Católicos. Sólo diremos que el abuso que del derecho de regalía se hizo en estos reinados y en el del Emperador Carlos V de Alemania y I de España a raíz y como consecuencia del descubrimiento de América, tanto en la metrópoli como en los territorios descubiertos, ni produjo provechos a la industria nacional ni la incitó a desenvolverse, ni acalló el clamoreo de quejas y reclamaciones que se produjo a consecuencia de tal estado de cosas.

La Princesa Gobernadora Doña Juana, hermana de Felipe II, quiso remediar en lo posible la situación de esta riqueza, y en ausencia de su hermano, promulgó en Valladolid con fecha 10 de enero de

1559 otra ley de minas principalmente sancionada para arbitrar recursos al erario, incorporando a la Corona todas las minas de oro, plata y azogue concedidas por mercedes y privilegios y estableciendo la manera de beneficiarlas. Por vez primera señaló formalidades para la adquisición de la propiedad minera; fijó la extensión de las concesiones en cien varas de largo por cincuenta de ancho a cuyo espacio denomina pertenencia, y creó un Registro general de minas en cada provincia donde dentro de los sesenta días de hecha la petición ante el Escribano Real o Autoridad judicial, había de enviarse para su inscripclón el registro minero solicitado. Sentó también el criterio de que las minas no deben estar improductivas al obligar a los denunciantes a cavar hasta determinada profundidad en la tierra dentro de los seis meses después del registro, y a seguir los trabajos bajo pena de perder la concesión, y por último encomendó a la jurisdicción común los litigios o asuntos contenciosos que con las minas se relacionasen.

En cuanto a las utilidades que percibía el explotador, estableció una escala gradual, correspondiendo a éste hasta cien mil ducados de beneficio al tercio; desde esta suma hasta doscientos mil, la cuarta parte, y si pasaba de doscientos mil, la quinta. Se halla inserta en la Ley III del título XVIII del libro IX de la Novísima Recopilación.

En 1563 Felipe II expidió una pragmática ordenando la forma en que debía realizarse el descubrimiento, labor y beneficio de las minas, y en 22 de agosto de 1584 promulgó en San Lorenzo del Escorial las célebres ordenanzas de minería para España y América que han estado vigentes como única fuente legislativa doscientos cuarenta y un años, siendo muy dignas de estudio y atención por inspirarse en principios sumamente liberales y progresivos dada la época en que se redactaron».

Estas ordenanzas insertas como ley cuarta del título dieciocho libro noveno de la Novísima Recopilación, aplican con todo rigor el principio de regalía minera. Confirmando la ley de Don Juan I, con-

ceden a cualquier persona nacional o extranjera el derecho a la busca de minas en todo lugar público o privado sin que nadie pueda oponerse a ello por el daño que se le cause, aun cuando al dueño de la superficie autoriza a percibir la indemnización debida al perjuicio sufrido.

«Modifican las ordenanzas la cuantía del canon para la Corona, la mitad, la tercera, la cuarta parte y así sucesivamente en disminución hasta la décima, según la calidad de los minerales, la clase de minas y su metalización, y aumentan la extensión de las pertenencias fijándolas en ciento sesenta varas de largo por ochenta de ancho en general, y para los yacimientos de oro, en ochenta de largo por cuarenta de ancho. Se establece la necesidad de señalar con una estaca el punto de partida y se concede a los mineros el aprovechamiento de los montes y de las tierras comunes, concejiles y baldíos próximos, leñas, fustes y cepas de lo seco, y aun cortar árboles por el pie, pagándolos en su justo valor; cazar y pescar en un radio de tres leguas de la mina, así como edificar toda clase de construcciones necesarias a la extracción, beneficio, fundición y afinación de minerales.

«Contienen también las Ordenanzas reglas precisas para prevenir y dirimir los conflictos que surgiesen cuando en los trabajos subterráneos un filón saliese de los límites marcados a la mina; obligando al saneamiento y desagüe con disposiciones de policía minera que pueden calificarse de notables dados los tiempos en que se dictaron.

«Subsiste la necesidad de trabajar en los registros que se solicitan y de no interrumpir el laboreo, bajo pena de pérdida o caducidad de la concesión, señalándose los casos exceptuados y los recursos que se concedían a los que perdían su propiedad por estas circunstancias. Podían recurrir ante las Justicias del lugar y en apelación al Administrador general de las minas, Jefe de los servicios administrativos que se crean, para el régimen gubernativo que estuvo a cargo de administradores de distrito o partido en las localidades

donde existían explotaciones mineras. La jurisdicción contenciosa se dejó a cargo de las justicias ordinarias en primera instancia, pero no del todo, porque delitos como el hurto se castigaban administrativamente. En apelación, el administrador general de minas era el competente siempre para decidir en última instancia. Esta mezcla de jurisdicciones dio motivo a grandes contiendas de autoridades y ocasionó graves daños a la marcha ordenada de la minería».

Las Ordenanzas de Felipe II las modificó su sucesor Don Felipe III, por Real Cédula de 18 de agosto de 1607, dejando a cargo del Consejo de Hacienda y Contaduría mayor la ejecución de las disposiciones que contenía dicho Decreto, cosa que no pudo lograr esta entidad, y por eso sin duda Felipe IV creó con fecha 16 de enero de 1624 la Junta de Minas, dándole facultades omnímodas en el orden administrativo y la jurisdicción privativa en lo contencioso, con inhibición del Consejo de Hacienda y demás Consejos y Tribunales del Reino. Sin que llegase a realizar labor fecunda la tal Junta, pues sólo supo dar largos dictámenes y formar expedientes voluminosos sin aplicación práctica de ninguna clase, fue sustituída a mediados del siglo XVIII por el Marqués de la Ensenada, qne organizó la llamada Junta de Comercio, Moneda y Minas, precursora del Ministerio de Fomento, creándose además el cargo de Director General de Minas, que se confirió a persona de excepcionales condiciones, a Don Francisco Angulo, uno de los españoles que más han contribuído al progreso de la minería y de la legislación especial del ramo.

En 26 de diciembre de 1789 se promulgó una Real Cédula declarando que eran propiedad de los dueños del terreno las minas carboníferas, en abierta oposición con otra de 15 de agosto de 1780 firmada por Don Carlos III, en la que considerándose la hulla como materia de primera necesidad, se estimaba su investigación y laboreo dentro del régimen general, si bien limitando a veinte años el tiempo de la explotación por cada registrador.

El error gravísimo cometido en 1789 por Don Carlos IV pronto

hubo de reconocerse, dando lugar a las Reales Cédulas de 15 de septiembre de 1790 y 24 de agosto de 1792, que restablecieron los principios en que se inspiró su padre al legislar sobre la materia. A este gran Monarca, atento y cuidadoso como ninguno del progreso en todos los órdenes, de la nación que regía, cual la Historia evidéncia sin contradictorias opiniones ni reservas, cábele la gloria de ser el creador de la enseñanza de la minería en España, fundando por Real Cédula de 14 de julio de 1777 la Escuela especial de Minas de Almaden, precursora de la que hoy existe en esta Corte, y confiando su dirección a un ingeniero alemán, Don Enrique Cristóbal Storr, para demostrar sin duda con maravillosa intuición que la ciencia no reconoce fronteras, ni nacionalidades, un siglo antes de que universalmente se proclamase tal principio en toda su integridad.

Durante la invasión de los ejércitos napoleónicos y guerra de la independencia, el gobierno que en España constituyeron los franceses no legisló nada sobre la minería. Las Cortes de Cádiz y Don Fernando VII, en su primera época absolutista, no hicieron más que desestancar y declarar libres para el comercio el azogue y el plomo y libre de derechos el hierro y sus manufacturas, dictando el Reglamento de la Junta de Vizcaya sobre laboreo de las minas ferruginosas en Somorrostro, de 18 de julio de 1818.

Incomplea quedaría la reseña histórica si prescindiéramos de una alusión justa y debida a la labor de nuestros legisladores en los dominios americanos, el más preciado y rico florón de la monarquía hispana en aquellas dilatadas regiones. Debido al gran desarrollo que las explotaciones de ricos metales adquirieron a raíz de la conquista en el Nuevo Continente, se sintió la necesidad de legislar de acuerdo con las exigencias que los aprovechamientos mineros de dichos países aconsejaron. En 7 de agosto de 1541 se promulgaron en Talavera unas Ordenanzas de Minas del Perú aplicables a dicho territorio, conocido por provincia de Nueva Castilla y Toledo. Por segunda vez se promulgaron en Cuzco en 13 de abril de 1543. Estaban destinadas a regular el aprovechamiento de los yacimientos

auríferos, estatuyendo sabios preceptos para la concesión, laboreo, trabajo de los indios y negros y entrega del metal precioso en la Caja Real para fundirlo y marcarlo; señalaron las dimensiones de las bateas para el lavado del oro y las dimensiones de los terrenos otorgados en las madres de los ríos principales o en los costados, distinguiéndose aquéllos de los arroyos según que tuvieran tres o seis pasos de agua. El 31 de mayo de 1543 se hicieron extensivas a las minas de plata, variándose sólo el ancho y largo de las pertenencias.

En 1584 Felipe II aplicó a los dominios de América las Ordenanzas que promulgó en dicha fecha, tanto en el Virreinato de Nueva España como en el del Perú, donde rigieron hasta su separación de la Metrópoli.

El monumento más notable de la legislación española en América está constituído por las Ordenanzas de Méjico, promulgadas, según antes se dijo, en 22 de mayo de 1783. Forman un Código completo de minería, compuesto de más de trescientos artículos, y todavía están vigentes y son aplicadas en algunos estados americanos. Heron de Villefosse, ocupándose de ellas, afirma «que son un homenaje rendido por las explotaciones más ricas del mundo a las minas mejor administradas».

Como se deja comprobado con el erudito estudio presentado a la *International Law Asosiation*, por el Profesor español señor Cabello y Guillen y de cuya asociación tengo el honor de ser miembro correspondiente, queda establecido que el principio de regalía minera predominó durante la colonia en aquellos dominios españoles, «donde no se ponía el sol». ¿Y qué otra cosa es el principio de regalía que el reconocimiento del dominio del Estado sobre la propiedad de las minas y por consiguiente también la del subsuelo en aquellas formaciones mineras en que geológicamente radica la riqueza mineral ?

Por disposición general, consignada en la *Recopilación de Indias*, Libro 2.º, Título 1.º, se encuentra la declaratoria de que los Virreyes hacían guardar en las Indias las leyes tocantes a minas, y como las leyes de Indias se expidieron en 1681 y las de Ordenanzas de minería de la Nueva España fueron posteriores, es natural colegir la vigencia expresa de tales Ordenanzas en las Indias y por consiguiente la reserva de la propiedad de las minas de carbón y demás combustibles establecida desde aquella lejana época. No obstante esa vigencia, algunas naciones hicieron declaratoria expresa y así en Méjico se adoptaron en 22 de mayo de 1783; en Venezuela en 29 de abril de 1832; en Chile en 11 de julio de 1833, y en Colombia por Decreto del General Santander de 1823. Concurre, igualmente, a demostrar aquella adopción de las Ordenanzas de minería para todos los dominios españoles, el hecho de que se encuentran citadas en varias de las Relaciones de mando de los Virreyes de la Colonia y que constituyendo un asombroso cuerpo de doctrina, verdaderamente maravilloso, no había por qué hacer distinción entre las diferentes Audiencias y Capitanías Generales que dependían del dominio español, y bajo cuya legislación se verificó la conquista. De otro lado, ese cuerpo de leyes sobre minas, contiene preceptos y procedimientos que hoy mismo constituyen la última palabra de la ciencia moderna.

En el derecho antiguo el dueño del suelo lo era del subsuelo, y así en el artículo 552 del Código de Napoleón dice: «La propiedad del suelo implica la propiedad de encima y de debajo. Pero este principio fue abolido en 1810 y así lo formulaban: transmito esta propiedad, *que sube hasta el cielo y baja hasta el infierno*». En algunas legislaciones como la de Chile, se dispone la separación de las propiedades, la del suelo y la del subsuelo, y así el artículo 10 del C. de M. dice:

« Las minas forman un inmueble distinto y separado del terreno o fondo superficial, aunque aquéllas y éste pertenezcan a un mismo dueño ; y la propiedad, posesión, uso y goce de ellos se transfiere como los demás fondos con sujeción a las disposiciones especiales de este Código.

El Estado es dueño de todas las minas de oro, etc., etc. y demás sustancias fósiles, no obstante el dominio de las corporaciones o de los particulares sobre la superficie de la tierra en cuyas entrañas estuvieren situadas». En otras legislaciones rige lo siguiente :

En los países americanos que fueron españoles, ninguno rige su derecho minero por el principio de la accesión, puro y simple como ocurre en Inglaterra, Rusia y Rumania. El sistema de ocupación que sigue la ley federal de 26 de julio de 1866 y el Reglamento de 18 de diciembre de 1903 en los Estados Unidos del Norte, tampoco ha sido aceptado por la América del Sur. El sistema de regalía minera, además de Austria, Suiza, China, Suecia, Noruega y Dinamarca, ha sido aceptado por la República Argentina en su Código minero de 26 de noviembre de 1886; en Chile, por la Ley de 20 de diciembre de 1888, Decreto de 5 de julio de 1895 y artículo quinientos noventa y uno del Código Civil; en Brasil, con distintas disposiciones en los Estados Confederados y sin ninguna Codificación federal hasta 1908, en que se tienen estos datos a la vista; en Bolivia, por la Ley de 13 de octubre de 1880, reformada en 22 de agosto de 1893; en Paraguay, según la Ley de 22 de agosto de 1878; en Ecuador, por Ley de 15 de agosto de 1892; en Honduras, por el Código de minería de 5 de septiembre de 1898, y en Costa Rica, por el Código de 30 de julio de 1841. El sistema de libertad de minas del Japón y del Imperio Alemán, vertido en la Ley prusiana de 24 de junio de 1865 y aceptado por la mayoría de los Estados Federados, ha sido copiado en el Perú por su Ley de 6 de julio de 1900,

publicada en 1.° de enero de 1901; por Méjico, cuya Ley de 4 de junio de 1882 declara que las minas son propiedad de la Nación y no constituyen bienes privativos del Estado; por el Uruguay, en Ley de de 23 de diciembre de 1884. El sistema de *res nullius* seguido en Francia desde 1810, en Portugal desde el Decreto-ley de 30 de septiembre de 1892, en Bélgica desde 1837, en Holanda desde 27 de abril de 1904, en Turquía desde 26 de marzo de 1906, en Grecia desde 18 de mayo de 1896 y en Italia sólo ha sido aceptado por la legislación de Venezuela, que en su Ley de 3 de agosto de 1905 se orienta hacia el tipo que hace de la mina libre y gratuitamente constituída, una propiedad de derecho común.

Según las leyes vigentes españolas (Decreto-ley de 1868) el *suelo* comprende la superficie propiamente dicha y el espesor a que haya llegado el trabajo del propietario, ya sea para el cultivo, ya para solar y cimentación, ya con otro objeto cualquiera distinto del de la minería; el *subsuelo* se extiende indefinidamente en profundidad desde el suelo termina........

Esas leyes clasifican en tres secciones las sustancias minerales, para el objeto de su apropiación, así:

En la primera sección se comprenden los productos minerales de naturaleza terrosa, las piedras silíceas, las pizarras, areniscas o asperones, granitos, basaltos, tierras y piedras calizas, el yeso, las arenas, las margas, las tierras arcillosas y, en general, todos los materiales de construcción cuyo conjunto forman las canteras. Todos estos productos pertenecen al dueño del suelo.

En la segunda sección se comprenden los placeres, arenas o aluviones metalíferos, los minerales de hierro, de pantanos, el esmeril, ocres, almagras, los escoriles y terrenos metalíferos procedentes de beneficios anteriores, las turberas, las tierras piritosas, aluminosas, magnesias y de batán, las salitreras, los

fosfatos calizos, la berecina, espato fuor, esteatita, kaolin y las arcillas. Sobre estas sustancias minerales, si se hallan en terrenos de particulares, el Estado se reserva el derecho de cederlas a quien solicita su explotación, mediante indemnización al dueño del suelo y siempre que éste no las explote por su cuenta.

En la tercera se comprenden los criaderos de las sustancias metalíferas, la antracita, hulla, lignito, asfalto y betunes, petróleo y aceites minerales, el grafito, las sustancias salinas, comprendiendo las sales alcalinas y terro-alcalinas, las caparrosas, el azufre y las piedras preciosas. Los minerales de esta clase sólo podrán explotarse en virtud de concesiones otorgadas por el Gobierno, mediante el pago de canon anual.

Cuando las sustancias minerales se hallan en terrenos de dominio público, son de aprovechamiento común.

Tales son, brevemente expuestos, los principios que rigen en las principales legislaciones sobre la cuestión de la propiedad del subsuelo y que se relacionan con la tesis que vengo sustentando.

La legislación nacional desde 1821, estableció en la Constitución de ese año: «Art. 188. Se declaran en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa ó indirectamente no se opongan a esta Constitución, ni a los decretos y las leyes que expidiere el Congreso».

En 1823 se expidió el Decreto Legislativo suscrito por el Hombre de las Leyes, y dice así:

«El Senado y la Cámara de Representantes de la República de Colombia, reunidos en Congreso, deseando que el importante ramo de la minería tenga todo el adelantamiento posible en las actuales

circunstancias, y considerando que las minas de propiedad particular de la República no deben explotarse por su cuenta y a sus propias expensas, a causa de que la experiencia ha manifestado que en tales operaciones la Nación es la gravada enormemente, lejos de reportar alguna utilidad, decretan:

«Artículo 1.º Se autoriza al Poder Ejecutivo para que dé en arrendamiento del modo que le parezca más ventajoso, las minas pertenecientes en propiedad a la República, menos las de platino; pero fijando la extensión que tenga por conveniente.

«Artículo 2.º Los arrendatarios deberán labrar, fortificar y amparar las minas del modo más ventajoso a la sociedad, conformándose a lo dispuesto en los títulos nono y décimo de las Ordenanzas de minería de Nueva España o a lo que en lo sucesivo se mandare.

«Artículo 3.º Se le autoriza igualmente al Poder Ejecutivo para que pueda dar en arrendamiento las minas de Urrao.

«Artículo 4.º En las minas que aún no se han descubierto, no se hará novedad alguna, sino que se guardará lo que previenen las leyes en esta materia».

El anterior Decreto lleva la firma de sanción del Presidente, General don Francisco de Paula Santander, y vino luégo a constituír la Ley 9.ª, Partida 4.ª, Título V de la *Recopilación Granadina.*

En 1825 la Ley de Procedimiento Civil, de 13 de mayo, dijo: «Art. 1.º El orden en que deben observarse las leyes en todos los Tribunales de la República, civiles, eclesiásticos y militares, así en materias civiles y criminales, es el siguiente:

1.º Las decretadas o que en lo sucesivo se decreten por el Poder Ejecutivo.

2.º Las pragmáticas, cédulas, órdenes, decretos, *Ordenanzas del Gobierno español, sancionadas hasta el 18 de marzo de 1808* que estaban observando bajo el mismo Gobierno en el territorio que forma la República;

3.° Las leyes de la Recopilación de Indias;
4.° La Nueva Recopilación de Castilla, y
5.° Las Siete Partidas.

En 1829 el Libertador sancionó el Decreto que elaboró don José Manuel Restrepo y que me permito leer:

El artículo 1.° del Decreto del Libertador se hallaba concebido en los siguientes términos:

«Conforme a las leyes, las minas de cualquier clase corresponden a la República, cuyo Gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo las condiciones expresadas en las leyes y ordenanzas de minas y con las demás que contiene este Decreto».

Las leyes y ordenanzas a que se refería el artículo copiado no eran otras que las leyes de Indias vigentes aún, y las mentadas Ordenanzas de minería de Nueva España, puesto que hasta entonces no se conocían otras que tratasen de la cuestión. Tanto más cuanto ya el Decreto de 1823, transcrito antes, había mandado que se siguiesen guardando las referidas Ordenanzas.

En el año de 1858 o sea la *Confederación Granadina*, el artículo 6.° de la Constitución dejó de propiedad de los Estados *todas las minas*, puesto que este artículo sólo declaró cuáles son los bienes que constituían el activo nacional.

Empero, los Estados no hicieron uso de ese derecho, excepción del Cauca, pero de manera convencional cedían la propiedad de las minas, esto es, conservando siempre un derecho de nudo propietario, o mejor dicho, reconociendo la existencia de la propiedad fiduciaria, que mantenía la Nación.

Los Estados, con excepción del Cauca, como queda dicho, no hicieron uso de la donación que la Nación les otorgó y según puede analizarse en el siguiente estudio que de la Legislación fiscal de las entidades dichas hemos verificado:

Legislacion Fiscal de los Estados — Durante la Constitución de 1863 cada uno de los nueve Estados que componían los extinguidos Estados Unidos de Colombia, tenía su Código Fiscal, que le adjudicaba al Estado estos bienes.

El Código Fiscal de Boyacá adoptado en 1882:

1.º Las tierras baldías, según las leyes de la Unión; 2.º Todos los bienes raíces que correspondían a las provincias de que se formó; 3.º Los créditos reconocidos a favor del Tesoro y no cobrados en el período económico correspondiente; 4.º Las minas de esmeraldas de Muzo y Coscuez y la ferrería de Samacá.

El Código Fiscal de Santander fue adoptado en 1869 y adjudicó al Estado estos bienes:

1.º Las tierras baldías, de acuerdo con las leyes de la Unión;

2.º Todos los bienes raíces o muebles, derechos y acciones de las antiguas provincias de que se formó el Estado;

3.º Los bienes adquiridos por compra, permuta, donación, o por cualquier otro título legítimo;

4.º Los créditos reconocidos a favor del Tesoro que hubieran sido recaudados en el correspondiente período económico.

El Código Fiscal de Cundinamarca disponía:

Artículo 21. Son bienes del Estado:

1.º Sus títulos de tierras baldías;

2.º Sus bienes raíces o muebles;

3.º Sus derechos y acciones de cualquier naturaleza que sean;

4.º Los créditos reconocidos a favor del Tesoro que no hayan sido recaudados dentro del período económico en que fueron reconocidos.

En el Estado del Magdalena no existió propiamente Código Fiscal, sino la Ley 23 de 1883, que fue orgánica de Hacienda. Nada se dice allí sobre los bienes del Estado.

En el Estado del Cauca se expidió un Código Fiscal en 1878. En el artículo 140, título 2.º, capítulo 1.º asignó como bienes del Estado éstos:

«Son bienes del Estado, además de los cedidos por la Nación, todos los raíces que actualmente poseen los obispados, capítulo catedral y demás entidades o corporaciones religiosas, con excepción de los templos».

El Poder Ejecutivo dispondrá la enajenación en pública subasta de todos los bienes raíces pertenecientes a las entidades religiosas de que habla el artículo anterior, para crear rentas en favor de la Instrucción pública.

Además de las tres clasificaciones que dejamos indicadas como bienes nacionales, podemos agregar una cuarta, que bien debe estar en primer término. Nos referimos al territorio.

El artículo 4.º de la Constitución vigente dice:

«El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen únicamente a la Nación».

Al discutirse la Constitución de 1886, el artículo relacionado con el punto que se discute fue motivo de un interesante debate, en el cual el señor Caro, autor principal de aquel Código, expresó el siguiente concepto:

«Si la Nación, como yo lo creo de derecho, recobra como única soberana los bienes de los Soberanos difuntos que formaban la Nación, debe procederse a una discriminación equitativa, para que ella conserve los bienes anexos al atributo de la soberanía, como *son el subsuelo y los baldíos,* y renueve liberalmente en favor de los Departamentos la donación de otros que no tienen aquel carácter. Pero este asunto es grave, y requiere la asistencia, que yo me permito solicitar al Honorable señor Secretario de Hacienda».

Y el señor Samper, otro de los redactores del Estatuto en referencia, comenta de la siguiente manera la disposición aludida:

Pero si la República recuperaba todo lo que había pertenecido a los Estados, como único soberano, y simultáneamente adjudicaba determinados bienes, derechos, valores y acciones a los Departamentos, también por acto de soberanía, es obvio que tan inviolables son las disposiciones *reivindicatorias* que contiene el artículo 202, como las *adjudicatorias* que se encuentran en el 188. Lo que se ha adjudicado a los Departamentos les pertenece tan exclusivamente, como a la Nación pertenece lo que ella se ha reservado, mientras no se reforme la Constitución; y tan grave sería el atentado que los privase de lo suyo, como el de usurpar a la República lo que es de pertenencia de ésta.

B. Fuera de los bienes, derechos, etc. designados en la primera parte del artículo 202, el Legislador Constituyente quiso que particularmente perteneciesen a la Hacienda nacional los baldíos (abreviación de *Tierras baldías*), minas y salinas que pertenecían a los Estados. Mas esto, como era justo, debía ser sin perjuicio de los derechos constituídos por los mismos Estados a favor de terceras personas, o de los constituídos por la Nación a favor de los mismos estados, a título de indemnización por algunos bienes recuperados. De esta suerte, si bien quedaban respetados los hechos que se hubieran consumado y los derechos que se hubiesen establecido, con ocasión de las tierras baldías y las minas y salinas antes donadas a los Estados, todos estos bienes, como que afectan a grandes intereses sociales, volvían a ser propiedad exclusiva de la Nación, sin pasar a los Departamentos como adjudicatarios.

Se comprende el objeto de esta reivindicación. Las tierras baldías, base de futuras concesiones y colonizaciones, interesan mucho a la Nación entera, como que de su acertada aplicación depende la solución de gravísimos problemas sociales; las minas han de ser el mayor fundamento de la prosperidad económica de Colombia, y mal podría funcionar una legislación uniforme sobre este ramo industrial, si el propietario de ciertas minas existentes y por denunciar no fuese la República entera; y, en fin, siendo el producto de las salinas ar-

tículo de primera necesidad, no era conveniente dejar la propiedad de ellas distribuída entre diversas entidades competidoras, de las cuales algunas podrían oprimir a los consumidores.

C. Por último, el inciso 3.º del artículo que analizamos declara, conforme a las antiguas tradiciones fiscales, que pertenecen nuevamente a la República las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existen en el territorio nacional; también sin perjuicio de los derechos que por leyes precedentes hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas. De esta suerte, las minas no descubiertas o no beneficiadas subsisten como una riqueza yacente que pertenece a la Nación, pudiendo ésta adjudicarlas como convenga, según las leyes; y aquéllas cuyo laboreo se había reservado el Gobierno nacional, permanecen como del dominio absoluto de Colombia. Concilíase así el legítimo interés de la Hacienda pública con el de la industria minera, a la cual ofrecen las leyes amplias facilidades para descubrir y denunciar, adquirir y beneficiar las minas cuya propiedad se ha reservado la Nación.

Dos años más tarde se expidió la Ley 38 de 1887, que dispuso en su artículo 4.º:

Art. 4.º En aquellos Departamentos en donde por leyes anteriores, el propietario del suelo lo era del subsuelo, las minas de filón que existían en terrenos de propiedad particular, cultivados o destinados a la ceba o cría de ganados, sólo podrán, por ahora y mientras la ley no disponga otra cosa, ser denunciadas por el propietario o con su permiso.

Art. 5.º En dondequiera que la propiedad de las minas hubiere sido del propietario del suelo, hasta el día siete de septiembre de mil ochocientos ochenta y seis, en que empezó a regir la Constitución, cada uno de esos propietarios tendrá por un año, que se contará desde la fecha de esta ley, un derecho preferente al de cualquiera otro individuo para buscar, catar y denunciar las minas que hu-

biere dentro de su heredad. Pasado un año, las minas que hubiere dentro de esas heredades serán denunciables por cualquiera, como pueden serlo todas las demás conforme a la ley, con la excepción de que tratan los artículos 3.° y 4.° de esta ley.

La Ley 30 de 1903, en sus artículos 3.°, 4.° y 5.°, dijo:

Art. 3.° Las disposiciones del Código Fiscal referentes a minas de carbón, se aplicarán también a los depósitos de asfalto de cualquier clase, consistencia o color, y a las de petróleo o aceite mineral de cualquier grado o clase, y gas natural y a cualesquiera otros productos de la misma o análoga naturaleza.

Art. 4.° La situación de las minas de carbón y depósito de asfalto, petróleo, etc., a que se refieren el Código Fiscal y la presente ley respecto del litoral marítimo o de los ríos navegables, en nada afecta los derechos que sobre esas minas o depósitos se reserva la Nación o puede establecer diferencias entre los varios yacimientos para los efectos de hacer posible su enajenación temporal o definitiva o su explotación por contratos en condiciones especiales.

Art. 5.° Ningún contrato que el Gobierno celebre para la enajenación o explotación de las minas de carbón, depósitos de asfalto, petróleo o gas natural pertenecientes a la misma, será válido sin la aprobación del Congreso.

Más tarde el Decreto Legislativo número 48 de 1905, estableció en sus artículos 1.°, 2.° y 3.°:

Art. 1.° En los territorios en que se hallan situadas las minas que se ha reservado la Nación no podrán avisarse ni denunciarse minas nuevas ni continuaciones de las existentes, ni restaurarse las antiguas o abandonadas. Tampoco podrán adjudicarse a ningún título las tierras baldías que existan dentro de los territorios mencionados.

Art. 2.° Las minas de propiedad de la Nación no están sujetas a medida determinada ni a ninguna otra de las condiciones que el Código de la materia impone a los particulares.

Art. 3.° Los propietarios de minas que actualmente estén en laboreo y que se hallen situadas dentro del área que abarcan las de propiedad de la Nación, quedan sujetos á la expropiación que por causa de necesidad y utilidad públicas puede hacerles el Gobierno si lo considera conveniente.

La Ley 59 de 1909 repitió en sus artículos 6.°, 7.° y 8.° lo establecido en la Ley 30 de 1903.

En 1912 se expidió la Ley 110 que contiene algunas disposiciones sobre régimen fiscal y en lo relativo a depósitos de petróleo, en el estudio crítico de esa ley encuentro lo siguiente:

«En cuanto a las minas de petróleo parece que la disposición contenida en el artículo 121, que no hace parte del primitivo proyecto, ha resultado de imposible aplicación práctica por la diferencia que hay entre ellas y las de aluvión u oro corrido».

Llegamos a la Ley 75 de 1913, de que fui el autor de ella, según lo he dicho atrás. Y por el artículo 1.° queda reafirmado el derecho o reserva de la Nación respecto de las fuentes de petróleo. En el informe que en la Honorable Cámara de Representantes rindió en aquel año el doctor Dávila Flórez me permito leer lo siguiente:

En el fondo estoy de acuerdo con el pensamiento del proyecto de ley presentado por el Honorable Representante doctor don Vicente Olarte Camacho, «sobre exploración y explotación de depósitos y fuentes de petróleo», y con el concepto que, respecto a él, se contiene en el informe producido por otros de los miembros de la comisión nombrada para informar a la Cámara al discutirse en segundo debate el proyecto; mas en puntos de detalle sumamente

importantes, en mi humilde sentir, difiero de ambos, y de ahí que trate de expresar mis opiniones por separado, aunque desconfiando de que ellas sean acertadas.

El proyecto es sumamente loable y tiende a satisfacer una necesidad nacional muy grande. Su autor merece por él especiales parabienes. La reforma del Código Fiscal, en cuanto a explotación de fuentes y depósitos de petróleo, comprendiendo los de hidrocarburos en general, es urgentísima, si no queremos desprendernos cándidamente de una de nuestras mayores riquezas naturales; y, por fortuna, ahora que llega a nuestro país el movimiento de absorción de tales veneros, podemos aprovecharnos de la experiencia, para algunos muy cara, de otros países. Al resolver el trascendental problema, podemos hacerlo con conciencia cierta del valor efectivo de los productos de que se trata.

Nuestro suelo, según los estudios geológicos que de él han hecho Humboldt, Stevens, Farquhar, Thompson, Hunter, Rumge, Mac Master y otros naturalistas que nos han visitado, iguala, si no excede en riqueza petrolífera, al de los países más favorecidos en el particular, como los Estados Unidos del Norte, Rusia y Galicia (Austria). Tengo a la vista lo que Mr. Stevens, del Instituto Geológico de Nueva York, dijo en un informe fechado en 1867, que, en resumen, es: «son innegables las riquezas de este territorio (el de Colombia), en petróleo y carbón, y las muestras no ceden en calidad a las de los Estados de Nueva York y Pensilvania, ni a las afamadas del Carmelo de Virginia; pero (y las siguientes palabras merecen mucha atención de nuestra parte) *estas minas no serán explotadas sino cuando se agoten las de nuestra patria*» (los Estados Unidos).

Si bien las naciones en cuyo territorio se han descubierto y explotado depósitos de betunes productores de petróleo, o de petróleo libre, han adoptado como norma la libertad de la industria, cobrando algunas, como Rusia, una pequeña contribución, no por eso han colocado a los extranjeros para tal efecto, en el mismo pie que a sus nacionales. Al contrario, han reservado para éstos el de-

recho de aprovecharse de una riqueza tan ingente : así lo consagran las leyes de los Estados Unidos, holandesas, rusas, austriacas, alemanas, etc., etc.; y es lo cierto que, por regla general, todos los Estados reservan para sus nacionales el derecho de explotar las minas todas del territorio que les pertenece. Cuanto a los extranjeros, solamente los domiciliados gozan de igual derecho, y con frecuencia se les exige juramento especial que confirme su *animus manendi.* Inglaterra, seguramente por circunstancias geológicas especiales, a pesar de la gran riqueza carbonífera de sus dos islas europeas, como no tiene allí yacimientos de betunes petrolíferos, apenas los ha descubierto en su Guayana, ha aprobado una ordenanza por la cual no se permiten las explotaciones por compañías o sindicatos que no sean británicos, ni la transferencia de las concesiones sin permiso escrito del Gobernador: «No licence or lease will be issued to any sindicate or company which is not British in its control organisation, nor can a licence or be transferred without the permision in writing of the Governor». *(The Petroleum World),* march 1913, página 123).

«Refiriéndome de manera singular a los Estados Unidos, veamos lo que allí rige sobre la materia. Tengo a la mano el utilísimo libro *Wilson's Mining Laws,* 3ra edition, revised to Nev 1.º, 1907, del cual tomo :

«Sec. 2319. All valuable mineral deposit in lands belonging to United States, both surveyed and unsurveyed are hereby declare to be free and open to exploration and purchase, and the lands in which they are found to occupation and purchase, *by citizents* of the United States and those who have declared their intention to become such, under regulations prescribed by law, and according to the local customs or rulers of miners in the several mining districts so far as the same are aplicable and not inconsistent with the laws of the United States». (Obra citada, página 5). Que en español dice :

«Todo depósito de mineral precioso que se halle en tierras pertenecientes a los Estados Unidos, bajo su vigilancia o nó, queda de-

clarado por la presente libre y abierto a la exploración y adquisición, así como las tierras en que fueren encontrados a la adquisición y ocupación, *por ciudadanos de los Estados Unidos, o por los que hayan declarado su intención de hacerse táles*, de acuerdo con las prescripciones de la ley y con las costumbres y reglas de los varios distritos mineros, en cuanto sean aplicables y no incompatibles con las leyes de los Estados Unidos».

Como puede verse a la página 21 de la obra citada, las mismas reglas fueron aplicadas a las minas de carbón. (Sec. 2,347, Entry of Coal Lands); y en la página 13 consta que idéntica aplicación se hizo a las fuentes de petróleo y otros minerales productores de él, por la Ley de 11 de febrero de 1897. (Chap. 216, 29 Stat. L. 526. *Entry of petroleum or other mineral oil lands under placer claims laws*).

Hay una completa armonía en nuestra legislación, desde 1821 hasta nuestros días, habiéndose orientado siempre hacia el principio de la propiedad del subsuelo como de la Nación y a la reserva de sus riquezas minerales, que como las de oro, plata, platino, sal gema, esmeraldas, cobre, petróleo, carbón y demás minas como parte integrante del patrimonio del Estado. Cualesquiera, pues, que sea la doctrina que se admita, se llega a la misma conclusión, esto es, al dominio eminente del Estado o a la reserva expresa y tácita que la Nación ha declarado de su riqueza minera o finalmente a la incorporación en nuestro Derecho público de las leyes que rigieron en la colonia y respecto de cuya vigencia en la República no hay discusión.

Los demás artículos del proyecto en discusión son simplemente adaptación del procedimiento que se sigue en otros países como Venezuela, Perú, España, etc., etc., y no establecen innovación alguna sustancial en nuestra legislación minera y quedan detalladamente explicados en la exposición de motivos del proyecto de ley que he tenido el honor de presentar al Hono-

rable Senado. Tales disposiciones concilian los intereses del Estado con los de terceros. No se trata, pues, de vulnerar derechos de terceros ni establecer pugna entre el Estado y los asociados, ni en una palabra, de suscitar un conflicto, sino sencillamente de reafirmar un estado jurídico y legal, que nos defienda de la conquista y de impedir que nuestros nacionales se vayan a encontrar en una inferioridad tál que, más o menos tarde, tengan que reconocer y lamentar.

Señor Presidente : Al concluír esta pesada exposición, tendré que decir que yo no puedo concebir la noción de patria, sino a la manera del ateniense, que la quería sagrada e intangible, y una misma línea de conducta invariable he seguido en todas estas cuestiones vitales, en que he tenido intervención como miembro del Cuerpo Legislativo, desde el célebre Tratado de 6 de abril, en el cual dejé constancia de la razón documentada de mi voto adverso en algunos puntos cardinales a él, hasta la cuestión actual de petróleo, en que he sustentado la tesis de la propiedad del subsuelo que muchos compatriotas objetan como un exagerado socialismo de Estado, pero que considero como la salvación de una riqueza inestimable, que la Nación viene prodigando en forma tál, que la posteridad demandara severamente a quienes dirigen la Administración Pública del país, sin la atención debida y con la indiferencia musulmana en tan trascendental problema.

Pido excusas al Honorable Senado y hago votos porque se expida esta ley, que es la defensa legal de nuestro territorio, tanto en su riqueza minera como en la vasta propiedad baldía.

PROYECTO DE LEY

SOBRE MINAS DE PETROLEO

El Congreso de Colombia

DECRETA :

Artículo 1.° La Nación ratifica en su favor la reserva que tiene hecha respecto a la propiedad de los depósitos y fuentes de petróleo y de hidrocarburos en general, situados en los terrenos baldíos, o en los que por cualquier otro título le pertenezcan.

Parágrafo. Igual reserva hace la Nación acerca de la propiedad de las minas dichas que se hallen en terrenos de propiedad particular.

Artículo 2.° Bajo la denominación genérica de petróleo quedan comprendidos todos los aceites y todas las riquezas naturales del subsuelo, reputados en mineralogía y geología como hidrocarburos.

Artículo 3.° La propiedad de las minas de petróleo es separada y distante del terreno o fundo superficial, y el usufructo y goce de ellas se constituye con arreglo a las leyes.

Artículo 4.° En toda zona o circunscripción hay suelo y subsuelo: el primero principia en la superficie y se extiende en línea vertical hasta la profundidad de tres metros; y el segundo comienza a los tres metros y se extiende hasta una profundidad indefinida.

Artículo 5.° El subsuelo se halla originariamente bajo el dominio del Estado, y éste podrá, según los casos y sin más regla que la conveniencia, abandonarlo al aprovechamiento común, cederlo gratuitamente al dueño del suelo, o enajenarlo, mediante un canon, a los particulares o asociaciones que lo soliciten.

Artículo 6.° Para que pueda otorgárseles a los extranjeros concesiones de petróleo o de hidrocarburos, deben acreditar que, según las leyes de la Nación a que pertenezcan, los colombianos gozan allí de iguales derechos.

Artículo 7.° Las concesiones de usufructo de campos petrolíferos, otorgadas de conformidad con la presente ley, serán sometidas en todo caso a la revisión del Consejo de Estado, o del Congreso, de acuerdo con las respectivas disposiciones del Código Fiscal.

Artículo 8.° Toda persona natural o jurídica que sea hábil para adquirir minas en Colombia puede explorar, catear, descubrir y denunciar yacimientos de petróleo existentes en terrenos baldíos, o en terrenos de propiedad particular, pero en todo caso se necesita permiso del Ministerio de Obras Públicas.

El aviso da derecho preferente a que se adjudique al denunciante una concesión de usufructo en las condiciones enumeradas en el capítulo respectivo.

Artículo 9.° En los yacimientos de petróleo de que trata el artículo anterior, se concede a los dueños del terreno un derecho preferencial para su exploración y descubrimiento, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Para emprender las exploraciones deberán antes dar aviso al Ministerio de Obras Públicas, indicando la ubicación exacta del terreno donde vayan a hacerse las exploraciones.

b) Este derecho preferencial durará por un año, contado desde la fecha en que la presente ley entre en vigor.

c) El interesado está obligado a presentar al Gobierno, durante el plazo señalado en el ordinal anterior, los planos de la zona o zonas exploradas, junto con un informe detallado del resultado de los estudios respectivos.

d) Si vencido el término dicho, el interesado no hubiere cumplido lo dispuesto en el presente artículo, cesa el derecho preferencial que por éste se da al dueño del suelo, pudiendo el Gobierno reservarse la región petrolífera respectiva para explotarla directamente por cuenta del Estado, o autorizar la exploración y contratar la explotación por los modos generales de la presente ley.

Artículo 10. Si el explorador, cateador o descubridor fuere un tercero, y la exploración se refiere a terrenos de propiedad particular que nunca fueron baldíos, se observarán las disposiciones pertinentes del capítulo 2.° del Código de Minas.

Artículo 11. Los individuos o sociedades que se propongan hacer cateos o exploraciones, que exijan un tiempo dilatado, pueden pedir una concesión provisional.

Artículo 12. Estas concesiones transitorias sólo se darán por un año, prorrogable por otro más, caducando de hecho al vencimiento de este plazo y no pudiendo volverse a otorgar a nadie, en el mismo lugar, antes de vencidos cinco años.

Artículo 13. Dentro del término de dos años, contados desde la fecha en que sea otorgado el permiso para la explotación de una mina de petróleo e hidrocarburos, deberá el dueño poner en explotación la mina, lo cual comprobará con el certificado del respectivo Personero del Municipio en cuyo Distrito se encuentra ubicada la mina.

Artículo 14. Si transcurre el término de que trata el artículo anterior y la mina no se pone en explotación, pagará al Tesoro Nacional, en calidad de multa, la suma de $ 100 oro, lo cual dará derecho a una prórroga de dos años, que se contará desde el vencimiento de los dos primeros. Si pasado este término tampoco se pusiere la mina en explotación, el Góbierno la declarará caducada.

Para que una mina de petróleo se considere en explotación, se requiere a lo menos diez trabajadores diarios y la maquinaria suficiente para su explotación científica empleados en su laboreo.

Artículo 15. Las concesiones provisionales para investigación pagarán un impuesto de $ 2 por hectárea. Otro tanto se hará en caso de prórroga.

Artículo 16. En los yacimientos de petróleo las pertenencias tendrán base cuadrada, con lado de 200 metros. Ninguna concesión comprenderá un número mayor de treinta pertenencias.

Artículo 17. Las pertenencias que formen una sola concesión deberán agruparse, sin solución de continuidad, formándose un rectángulo cuyos lados deberán estar en una relación que no exceda de 10 a 1.

Artículo 18. El plano que presente el interesado, junto con el expediente, al Ministerio de Obras Públicas, será sometido a la Sociedad Colombiana de Ingenieros, a fin de que sea aceptado, o nó, en virtud de informe de dicha Sociedad.

Artículo 19. Ningún traspaso de concesión para explotar minas de petróleo podrá hacerse a favor de gobiernos o extranjeros, ni pueden éstos tampoco ser admitidos como socios, y si por cualquier causa los derechos de una concesión a favor de personas o entidades jurídicas, pasaren a favor de gobiernos extranjeros, quedará *ipso facto* nula la correspondiente concesión o contrato.

Artículo 20. Las compañías que se formen para la explotación de minas de petróleo o hidrocarburos, son sociedades sujetas a la jurisdicción de la Nación en cuanto a los negocios que tengan en Colombia, y por consiguiente deben domiciliarse en la Nación.

Artículo 21. El Gobierno reglamentará, por decreto especial, todo lo concerniente con refinerías de petróleo, establecidas o que se establezcan en la Nación.

Artículo 22. Cuando la explotación de un depósito o fuente de petróleo se haga por una compañía nacional o extranjera, en terrenos de propiedad particular, se someterá, además del pago de los impuestos fiscales, a los siguientes :

a) La construcción de los tanques y demás obras estarán sometidos a los reglamentos técnicos que expida el Gobierno.

b) Cada tanque estará provisto de los pararrayos necesarios para alejar todo peligro y de los aparatos y contadores indispensables para apreciar la cantidad de petróleo ingresado y extraído.

c) Todas las operaciones que se efectúen en los tanques y depósitos de los productos del petróleo serán fiscalizados por medio de los respectivos empleados, que serán pagados por las compañías explotadoras.

d) Las maquinarias pagarán los debidos derechos de importación.

e) Si ocuparen terrenos de propiedad nacional, abonarán $ 1 oro por metro cuadrado del terreno ocupado, pero el área no podrá exceder de 600 metros cuadrados, y

f) Si el Gobierno tuviere necesidad de utilizar el petróleo como combustible, tendrá la obligación de venderlo con un 5 por 100 de comisión, sobre los gastos de producción.

Artículo 23. En los Departamentos en cuyos territorios se organicen empresas para beneficiar depósitos y fuentes de petróleo por cuenta de la Nación, corresponde a éstos un 15 por 100 de las utilidades netas.

Artículo 24. El Ministerio de Obras Públicas llevará un libro, en que se anotará: los contratos vigentes sobre concesiones de minas de carbón y de petróleo, las zonas petrolíferas de la Nación, los traspasos que se aprueben, las concesiones de minas declaradas caducas y de impuestos mineros de yacimientos de petróleo. Las anotaciones respectivas se publicarán semestralmente en el *Diario Oficial*.

Artículo 25. Créase un timbre especial que se denominará *timbre nacional de minas de petróleo*. La emisión se hará en la forma y tipos que el Gobierno juzgue conveniente. Con los expresados timbres se satisfarán todos los impuestos y multas de que trata esta ley.

Artículo 26. Declarada la caducidad de una concesión en los

casos previstos en la presente ley, el Ministerio de Obras Públicas hará poner en el libro de que trata el artículo 24, en donde se inscriben los títulos de propiedad, una nota marginal que así lo exprese.

Artículo 27. Los contratos vigentes celebrados para la explotación de las fuentes de petróleo, con anterioridad a la presente ley, deberán ser registrados en el Ministerio de Obras Públicas, dentro del término de noventa días, contados desde la publicación en el *Diario Oficial.*

Artículo 28. En las licencias de usufructo que se concedan para exploración y explotación de fuentes de petróleo e hidrocarburos, no pueden darse tales licencias por serie continua, sino dejando entre una y otra licencia uno de igual extensión, que se reserva el Estado.

Artículo 29. Los depósitos de petróleo intermedios que el Estado se reserva conforme al anterior artículo, no pueden darse en usufructo en tanto que el Cuerpo Legislativo no disponga otra cosa.

Dada, etc.

Presentado a la consideración del Honorable Senado por el infrascrito Senador por la Circunscripción de Santander,

VICENTE OLARTE CAMACHO

Senado de la República—Secretaría—Bogotá, junio 28 de 1918

En la sesión de la fecha se aprobó en primer debate el anterior proyecto. Pasó a la Comisión de Fomento, con diez días de término.

Cópiese, regístrese, repártase y publíquese.

Portocarrero.

EXPOSICION DE MOTIVOS

AL PROYECTO DE LEY SOBRE

«MINAS DE PETROLEO»

En las sesiones de 1915 de esta honorable Corporación tuve el honor de esbozar ligeramente la tesis relativa a la propiedad que el Estado mantiene sobre el subsuelo como independiente de la superficie del suelo; materia ésta que considero de importancia vital para la legislación colombiana en el régimen jurídico que regula lo concerniente a la propiedad minera, fuentes de petróleo e hidrocarburos en general. La doctrina legal que sostengo, esto es, que el Estado conserva la propiedad del subsuelo en virtud del dominio eminente tanto en los bienes llamados fiscales como en los de dominio privado, necesita en mi sentir la mayor atención, y es por ello por lo que me permito dirigir esta memoria, a fin de someterla al ilustrado criterio de la honorable Corporación, para cooperar así como patriótico contingente en pro de una de las cuestiones más vitales para la prosperidad nacional.

Anotaré en primer término las disposiciones legales que sobre la materia se registran en la legislación nacional, pues eso marca

la orientación legislativa en los diferentes períodos de nuestro derecho.

Después de la Independencia quedó vigente el Derecho español en todo aquello que no fue expresa ni tácitamente derogado. La derogación expresa quedó consignada en la Ley 153, artículo 15, de 1887, y allí se dijo: «Todas las leyes españolas quedan abolidas». Esas leyes, consignadas en la Nueva Recopilación, Título XIII, Libro VI, contienen las disposiciones que dan a conocer la legislación castellana en lo relativo a tesoros y mineros de oro, plata o cualquier metal, y pozos de sal y bienes mostrencos y hallados desde el reinado de Juan I, de quien es la primera Ley expedida en 1387 hasta 1584. En esas Leyes España conservó en su legislación minera que el *subsuelo pertenece al soberano.*

La primera ley expedida en Colombia sobre la materia de minas, lo fue en 1823 (5 de agosto), por la cual se autorizaba el arrendamiento de las minas pertenecientes en propiedad a la República, menos la de platina.

Más tarde, en 1829, en el Decreto expedido por el Libertador a virtud de proyecto presentado por el señor Restrepo, se dijo en uno de sus artículos que «conforme a las leyes, las minas de *cualquier clase* correspondían a la República, cuyo Gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidieren bajo las condiciones expresadas en la ley». En el expresado Decreto se dijo textualmente que se observarían las Ordenanzas sobre minas de la Nueva España. Esas Ordenanzas disponían que las minas son propias de la Real Corona de España, y que ésta las concede a los particulares, mediante las condiciones allí expresadas.

Hasta 1853 las minas habían pertenecido a la Nación. Posteriormente a la Constitución de este año las leyes nacionales sobre minería hacían relación a las minas de esmeraldas y de sal gema y a las de todas clases situadas en terrenos baldíos.

Data del año de 1868 la Ley de 15 de mayo, sobre explotación de minas y depósito de carbón por cuenta de la Nación, cuyo artículo 1.° dice:

«La República se reserva la propiedad de las minas y depósitos de carbón situados en los terrenos baldíos o que por cualquier título le pertenezcan, siempre que dichos terrenos estén situados en los Departamentos de Padilla, Valledupar, Tenerife y Banco, en el Departamento del Magdalena, o a una distancia que no pase de 50 kilómetros de las riberas del mar, en las costas de ambos Océanos, ó de los ríos navegables. Conforme a esta disposición, dichas minas o depósitos no se entenderán vendidos ni adjudicados con los terrenos, y serán beneficiados por cuenta de la República, en virtud de los contratos que al efecto celebre con el Poder Ejecutivo, los cuales serán sometidos a la aprobación del Congreso».

Expedida en 1873 la Ley 29 de abril, sus estipulaciones relativas a la explotación de minas y depósitos de carbón, por cuenta de la Nación, se hicieron extensivas a *todas las minas y depósitos de aquel mineral*, así como a los de guano y cualquier otro abono; entre las disposiciones fiscales se halla como beneficio para el Estado el 15 por 100 del producto líquido de la respectiva empresa.

En el propio año de 1873 se expidió el admirable Código Fiscal, o sea la Ley 106, y en él se establece el principio de pertenecer a la Nación las minas de metales preciosos u otras que le correspondan por cualquier título y que no se hubieren adjudicado. El capítulo 3.° se refiere á minas de carbón, depósitos de guano y otros abonos. Conforme al artículo 1116 *reserva la Nación* la propiedad de las minas y depósitos de carbón, y en la parte relativa a beneficios del Estado conserva la misma utilidad del 15 por 100 de que trata la Ley 29 del propio año.

Por la Ley 38 de 1887 se adoptó el Código de Minas de Antioquia, pero dejó vigentes, a lo menos no derogó expresa ni tácitamente las disposiciones del Código Fiscal en 1873 sobre la materia, y que la Ley 57 de 1887, sobre unificación de la legislación nacional adoptó en su artículo 1.° De acuerdo con tal ley se conserva el principio de no ser denunciables los depósitos de carbón, de guano y de cualquier otro abono, y asímismo estableció que en aquellos Depar-

tamentos en donde el dueño del suelo fuera del subsuelo, las minas de filón no podrían ser denunciadas sino por el propietario o con su permiso. Determinó esa ley un plazo de un año a los propietarios del suelo, como derecho preferente al de otro individuo, para catar y denunciar minas, y pasado lo cual serían libremente denunciables.

Anotaremos aquí que el legislador colombiano no ha definido lo que se entiende por subsuelo, ni el Estado se ha desprendido de esa propiedad, y por consiguiente nos parece que hay una inexactitud en la disposición antes aludida, cuando dice que «en aquellos Departamentos en donde el dueño del suelo lo fuere del subsuelo, las minas de filón no podrían ser denunciadas sino por el propietario o con su permiso», pues ocurre preguntar: ¿cuáles eran los Departamentos en donde regía expresamente la disposición que consagrara la propiedad del subsuelo a favor de entidades determinadas? Decididamente contestamos que en ninguno, porque es preciso no confundir la propiedad que de las minas conservó la Nación hasta 1858, a virtud de la subrogación de derechos que de España adquirió, con la misma propiedad que luégo fue transmitida a los antiguos Estados, pues el derecho citado recayó solamente sobre la superficie del suelo y no del subsuelo, que fue, y es preciso repetirlo, del Estado. Y para que esta entidad jurídica hubiese renunciado a ese derecho del subsuelo, sería necesario acreditar el texto legal o constitucional que lo expresara así, y claro es que tal disposición no existe ni puede existir, dado que lo transmitido a los antiguos Estados fue la propiedad sobre la superficie del suelo, reservándose la Nación lo que científica y geológicamente se denomina *subsuelo.*

Corrobora nuestro modo de pensar, que en aquellos contratos que sobre ferrocarriles u obras públicas ha celebrado la Nación, para poder usufructuar el subsuelo, han exigido los contratistas disposición precisa y expresa que lo determine así.

Tenemos pues que en los bienes inmuebles hay suelo y subsuelo, y que el Estado se ha desprendido en algunos casos de la propiedad del suelo en el laboreo de minas de oro, plata, etc., pero que

tácitamente se ha reservado la propiedad del subsuelo en toda clase de esos bienes.

La Ley 30 de 1903 estableció que las disposiciones del Código Fiscal, referentes a carbón, se aplicarían también a los depósitos de petróleo, y que ningún contrato podría celebrarse sin aprobación del Congreso.

Por Decreto legislativo número 48 de 1905 se dispuso que en los territorios en que se hallasen las minas que la Nación se ha reservado, no podían denunciarse, ni avisarse nuevas.

La Ley 59 de 1909 repitió lo dispuesro en los artículos 3.º, 4.ª y 5.º de la expresada Ley 30 de 1903.

La falta de una legislación minera que hubiera reglamentado las fuentes de petróleo, dio lugar a las disposiciones anteriormente citadas y que las equiparó a las minas de carbón. Y como la ley en referencia data de 1903, es lógico sostener que en el espacio de tiempo anterior esa propiedad no pudo ser adquirida por personas naturales o jurídicas, y que tan sólo la mantenía el Estado como reserva de la Nación. Ese mismo principio se conservó hasta 1912 que, como lo veremos, se adoptó el libre denuncio de tan inapreciables riquezas. Debemos observar, antes de seguir adelante, que sea que se estudie la cuestión desde el punto de vista de la propiedad del subsuelo, o sea de la reserva de la Nación, siempre la faz de la cuestión es la misma.

El Código Fiscal, sancionado en 1912, dispuso en sus artículos 109 y 112 el libre denuncio de las minas de petróleo y asímismo su explotación permitida a personas naturales o jurídicas, o sea disposición igual a la que existió en la Ley 30 de 1909, de Panamá, y 24 de 1913, de la misma entidad, que regularizaba la propiedad constituída sobre ella en los depósitos de petróleo. Esta innovación, tan ligeramente adoptada, que acusa falta de un estudio de la importancia capital en la materia, dispuso en el artículo 112 del referido Código:

«Las minas de petróleo que se encuentren en terrenos baldíos o

que con tal carácter hayan sido adquiridas con posterioridad a la vigencia de la Ley 30 de 1903, pueden denunciarse por los descubridores de ellas........» y en el artículo.... Título II del Libro final, se dice:

«Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo 112 las minas de petróleo que actualmente se explotan por particulares a virtud de contratos válidamente celebrados por el Gobierno».

«Estas minas no son denunciables, y a la expiración de los respectivos contratos, el Gobierno podrá venderlas o darlas en arrendamiento, de conformidad con las reglas generales establecidas en los capítulos 1.° y II del Título 1.° del Libro 1.° de este Código».

A pesar de lo anómalo del principio del libre denuncio de las minas de petróleo, consagrado en el Código Fiscal de 1912, el mismo texto hizo la excepción de aquellas minas que se explotaban de acuerdo con contratos, las que volvían, a la terminación de éstos, a ser dadas en venta o arrendamiento por el Gobierno y de acuerdo con las disposiciones que sobre la materia se adoptaban en el mismo Código. Tal disposición demuestra que en el criterio de los propios autores de la innovación de la libertad del denuncio, también se tuvo en cuenta la necesidad de mantener el principio de que el Estado conservara el dominio de esos bienes. Jamás podremos explicarnos el criterio de legislación que predominó en los referidos redactores del Código Fiscal de 1912, en lo que concierne a la disposición que comentamos, ya porque ella no se encuentra en ninguna de las legislaciones modernas, aun de las más avanzadas, ya porque para incorporar en nuestra legislación fiscal tan poco pensado principio, debían preceder debates que así acrediten la necesidad y conveniencia de su adopción, los que nos son desconocidos. Bueno es anotar, por vía de digresión, que la reforma de la legislación de un pais, en cualquiera de sus ramos, no debe ser fruto de ligeras labores sino exponente de múltiples factores y de larguísimos estudios. Y sin entrar en un erudito punto de comparación, recuérdese que el Código Penal de Italia se expidió después de cuarenta años de pre-

paración por eminentes criminalistas y comisiones de especialistas del Cuerpo Legislativo, y la disposición adoptada en Francia sobre investigación de la paternidad, necesitó un proceso legislativo de medio siglo.

La Ley 75 de 1913, de la cual fui autor, consignó en su primer artículo:

«La Nación se reserva la propiedad de los depósitos y fuentes de petróleo y de hidrocarburos en general, situados en terrenos baldíos, o en los que por cualquier otro título le pertenezcan».

Tales son, someramente expuestas, las disposiciones que existen en nuestra legislación sobre minas de carbón y depósitos de petróleo, y en las que predomina desde la época colonial hasta el presente casi unánime orientación respecto a su propiedad y como reserva del Estado, y asímismo las diferencias sustanciales respecto al principio de que la propiedad del suelo es diversa del subsuelo.

Ahora, si se tiene en cuenta que la explotación industrial del petróleo apenas data de la segunda mitad del siglo XIX, y que en algunos países es todavía más reciente, como en Rumania, que comenzó en 1874, que es en la época actual el de mayor riqueza mineral, y es particularmente de 1901 que la producción petrolífera de los Estados Unidos, la de Rusia y la de Rumania, toman un incremento colosal y se acrecienta y descubren nuevas fuentes en Méjico, Galitzia, las Indias, Alsacia, Alemania, Italia, Japón, Canadá, etc., etc., es lógico concluír que no es extraño que entre nosotros la legislación sobre esa materia sea tan deficiente todavía.

A grandes rasgos voy a exponer el criterio de la legislación predominante en algunos países de riqueza petrolífera y que me suministra el erudito trabajo del distinguido argentino señor don Pedro O. Luro, y hacia los cuales llamo la atención, pues ellos pueden servir de base para un proyecto de ley sobre la materia.

«La legislación rusa establece el arrendamiento por el Gobierno en subasta pública en fracciones llamadas deciatinas. Se paga un canon sobre la cantidad de petróleo extraída».

En las tierras que el Gobierno ruso había concedido temporalmente a los siervos para la extracción del petróleo, se ha estipulado hace poco que ellos podían continuar explotándolas, después del término convenido, que expiró en 1910, pero debiendo reconocer al Estado el 35 por 100 de la producción.

Las superficies concedidas en arrendamiento varían, según su naturaleza y la forma de adjudicación, entre 65 y 200 hectáreas.

El Gobierno Federal de los Estados Unidos ha sujetado también los arrendamientos de terrenos petrolíferos en los territorios a contratos en que interviene el Departamento de lo interior. En ellos se establecen las garantías pecuniarias que deben dar los arrendamientos como prenda del buen cumplimiento de sus obligaciones con el Estado. Esta fianza es de $ 1,500 oro para las primeras cuarenta hectáreas, de $ 2,000 oro por cada 20 hectáreas más.

Antes de finalizar el mes siguiente al de cada extracción mensual, los arrendamientos deberán pagar un canon equivalente al 10 por 100 del petróleo extraído, tomándose para estimarlo el promedio de las cotizaciones durante dicho mes de producción. La falta de cumplimiento a esta cláusula por un plazo mayor de sesenta días, anula el contrato. El arrendatario está obligado, además, al pago de una cantidad al principio de cada año en calidad del anticipo sobre el canon. Este anticipo es de 30 centavos oro en los dos años subsiguientes, y de $ 1-50 oro a partir del quinto año.

Rumania, que ocupa hoy el cuarto lugar en la producción mundial de petróleo, después de los Estados Unidos, Rusia y Méjico, ha beneficiado de la experiencia de las dos primeras naciones, dándose una legislación, cuya última reforma data de 1910, y a la cual ha incorporado principios y prácticas que constituyen una verdadera innovación sobre lo conocido hasta entonces.

«Después de un detenido estudio de esta importante cuestión y de las diversas soluciones propuestas—dice el Gobierno en el mensaje que acompañó el proyecto de ley enviado al Parlamento en 1910—examinando y comparando las ventajas y los inconvenientes

de cada una en particular, el Gobierno ha adoptado los principios que servirán de base para la explotación de sus terrenos».

La circunstancia de que sobre sus distritos explorados, uno solo, el de Pranhova, da por sí solo el 90 por 100 de la producción total del país, movió al Gobierno a dividir los terrenos que habían de servir de base a las futuras concesiones en dos grandes categorías: los conocidos y los desconocidos.

«Otro principio, que fue adoptado, dice el mensaje, y en el cual se inspiran las disposiciones del proyecto de ley sometido al Parlamento, es el relativo a la división del dominio petrolífero del Estado en lotes destinados a ser concedidos a diversas sociedades, para evitar de esta manera la concentración en una sola mano de la explotación de todos los yacimientos petrolíferos del Estado, de lo que podría resultar fatalmente el decaimiento de la explotación, a causa de la imposibilidad de trabajar extensivamente en una vasta extensión, perdiendo así el Estado los beneficios que podría obtener si la explotación de los terrenos eoncedidos no alcanzara al máximum de trabajo de que sería susceptible.

«Como consecuencia de estos principios, el proyecto de ley prevé la división en lotes de los terrenos petrolíferos del Estado, destinados a ser concedidos. Cada uno de estos lotes comprende un máximum de 100 hectáreas de terrenos desconocidos, con facultad por el Consejo de Ministros de subdividir estos lotes en proporciones más pequeñas.

«Un tercer principio que debe guiar al Estado en la concesión de sus terrenos petrolíferos consiste en formar una reserva petrolífera importante para el porvenir. En efecto, la experiencia de lo que sucede en otros países que poseen yacimientos de petróleo, nos enseña que en todas partes el valor de los terrenos petrolíferos fue ascendiendo en proporciones sorprendentes e inesperadas, a medida que las explotaciones petrolíferas eran más numerosas, más extensivas y más prósperas, y que siempre el Estado, como los propietarios particulares, han podido felicitarse de la circunspección con la cual fueron acordadas las concesiones de esta naturaleza.

«Desde este punto de vista, el proyecto de ley prevé los medios que aseguran al Estado en el porvenir una reserva petrolífera importante, llamada a vencer las necesidades y las dificultades que irán siempre en aumento frente a las exigencias múltiples de la lucha encarnizada para la existencia de los pueblos.

«La reserva petrolífera futura del Estado será formada de la siguiente manera para cada una de las dos categorías de sus terrenos petrolíferos conocidos: se separan desde el principio y por una sola vez, un tercio de cada lote, que constituirá la primera parte de la reserva del Estado para el porvenir.

«Esta primera reserva será aumentada gradualmente con la mitad de los lotes de terrenos desconocidos, concedidos por el Estado, después de que estos terrenos pasen a la categoría de terrenos conocidos, como consecuencia de las exploraciones hechas por los concesionarios.

«La devolución de estas mitades se efectuará de acuerdo con las reglas previstas por la ley, por un contratipo de concesión y por la reglamentación que lo acompaña.

«Esta reserva petrolífera constituirá más tarde un tesoro inapreciable para el Estado, porque indudablemente, como consecuencia de una sabia previsión, y gracias al desarrollo gradual de la industria petrolífera de Rumania, el valor de los terrenos petrolíferos del Estado alcanzará a una suma importante e inesperada. Diez años después de la promulgación de la ley, el Estado tendrá derecho de recurrir en proporciones moderadas y bien calculadas a su reserva petrolífera, y bendecirá entonces la existencia de esta fuente de riqueza que la previsión patriótica y sabia del Gobierno conservador supo guardar».

Las cuestiones de detalle anunciadas en el mensaje que en parte reproduzco, se refieren principalmente a los siguientes puntos :

A. A la constitución del capital necesario para asegurar gradual e intensivamente las explotaciones petrolíferas concedidas.

B. Al número y profundidad de los sondeos que el concesionario estará obligado a hacer en cada lote; estos sondeos serán divididos en sondeos de explotación y en sondeos de exploración, según la naturaleza del terreno concedido y según la clasificación de conocidos y desconocidos.

C. A la parte del producto petrolífero bruto que toca al Estado, así como la parte de la ganancia neta a la cual el Estado tendrá derecho, de conformidad con la escala proporcional establecida.

D. A las reglas según las cuales será calculada la ganancia neta.

E. Al contralor legítimo del Estado como partícipante de la producción bruta y como consocio en la ganancia neta.

F. A la participación del elemento rumano en los trabajos de exploración.

G. A las sanciones destinadas a asegurar el cumplimiento de las condiciones en que sean acordadas las concesiones por el Estado.

Méjico, cuya producción petrolífera lo ha hecho pasar rápidamente al tercer lugar entre los países productores, no puede servir de modelo para basar en sus prácticas una legislación conveniente a los intereses de nuestro país. Las prescripciones del Código de Minas, que limitaban la superficie de cada concesión a 27 hectáreas, han sido violadas en forma tál, que los dos grandes grupos en lucha por la hegemonía en la exploración de sus riquísimos yacimientos—el grupo inglés y el grupo yanqui—son respectivamente dueños de territorios inmensos, en los cuales explotan ya los pozos de mayor producción en el mundo entero.

Lo ocurrido en aquel país debe servir, en consecuencia, para evitar peligros análogos, pues cualquiera que sea la suerte de la guerra civil, que ha costado ya tánto dinero y tántas lágrimas al pueblo mejicano, el dominio industrial del petróleo está definitivamente perdido para él. Si triunfan los federales, la influencia será británica, y si la victoria corresponde a los revolucionarios, se habrá extendido aún más el imperio industrial de la Standart Oil Company.

El régimen fiscal de Francia en la materia que nos ocupa data desde 1863, en que se estableció el impuesto sobre los aceites minerales. Por esta época los mercados europeos recibían de los Estados Unidos el petróleo, y todas las naciones establecieron un derecho de introducción. En Francia a los aceites de petróleo bruto se les otorgó franquicia, pero a los petróleos refinados se les impuso un derecho de aduana de francos 3 por cada 100 kilogramos, o de 5 por 100 de su valor, a elección del importador. En la actualidad está en vigor la tarifa, que impone un impuesto interior sobre los aceites minerales fabricados en Francia, así: esencia, gramos 700, francos 44.50; aceites refinados, 800 gramos, francos 34.50; aceites de menos de 700 gramos, francos 0.10; petróleo bruto, por cada kilogramo a 700 grados y a la temperatura de 15 grados, francos 0.32.

No debe olvidarse que Francia es rica en petróleo, como sus colonias Argelia, Túnez, Madagascar y Nueva Caledonia.

«Las únicas naciones—continúa el señor Luro—que hasta hoy hayan establecido el monopolio del petróleo son Grecia y Serbia, naciones sin producción propia y que sólo han tenido en vista un propósito fiscal.

«La intervención legislativa en Rumania, independientemente de las disposiciones que he detallado antes, ha tenido por objeto asegurar la vida de las diversas refinerías de petróleo, a fin de evitar su ruina por la absorción de las más poderosas. El consumo interno se distribuye proporcionalmente a la capacidad productora de cada fábrica.

«El Gobierno alemán se ha preocupado en los últimos tres años de evitar al país el peligro que aparejaba la cesación de las hostilidades entre la Standart Oil Company y las organizaciones austriacas, cuya lucha había mantenido los precios del aceite crudo en condiciones favorables al desarrollo de las industrias. El aumento de los precios por las sociedades de producción y venta subordinadas a la influencia de la Standart Oil, se consideró un peligro para el país, y el Reichstag votó en 1911 una moción invitando a los Go-

biernos confederados a promover encuestas y estudios respecto al posible monopolio del comercio alemán de petróleo.

«Se vio desde luego que la Alemania podría colmar las necesidades de la propia industria, sin depender de la Standart Oil, por virtud de negociaciones extrañas a esta poderosa organización, iniciadas con productores de Rusia, Rumania, Galitzia y hasta de los mismos Estados Unidos.

«La acción del Gobierno imperial, al hablar del monopolio, se limitaría tan sólo a una reglamentación de los precios en el mercado interno, haciendo concurrir a tan sano propósito a todos los productores del país y a los mismos extranjeros. El manejo de todo debía ser confiado a una sociedad financiera sometida al contralor de un Comisario del Imperio. Las inteligencias entre la Deutsche Bank y la Disconto Gesellschaft habían imposibilitado hasta ahora la implantación de este nuevo régimen, manteniendo la elevación de los precios con beneficio exclusivo de los vinculados, transmitidas por vía telegráfica, presentan como resueltas todas las dificultades.

«Según el principio cardinal de nuestra legislación, el Estado no transfiere en ningún caso el subsuelo, cuyos derechos conserva en toda clase de propiedad, ya sea baldía o privada. Sea cual fuere la teoría qne se sustenta sobre la naturaleza de la propiedad minera —dice un eminente jurisconsulto mejicano en su estudio sobre propiedad del carbón y del petróleo—es indudable que el fundamento positivo de toda propiedad originaria es el trabajo humano, que puede manifestarse bajo la forma de la ocupación».

Ha dicho Thiers que si un fundo puede llegar a ser teatro de «una nueva propiedad» bajo la superficie, que es del cultivador, se forma otra posesión que pertenece al minero. (De la *Propriété*, libro 1.°, página 99). Los autores distinguen cuatro sistemas sobre la propiedad minera.

1.° La mina es *res nullius*. El Estado, como soberano, confiere la explotación dentro de las condiciones que fija la ley, percibiendo un impuesto. Es éste el sistema sancionado en Bélgica y Holanda, o sea el de las regalías defendido por Gommel.

2.° La mina pertenece al Estado, porque es éste soberano y como tál dueño de los bienes llamados fiscales. Tal es el régimen de dominio eminente que defienden Comte, Lehardy y aceptado en las legislaciones del Cantón de Berna, Turquía, etc.

3.° La mina pertenece al que la descubra, de igual manera como se estableció la propiedad del suelo. Es el sistema de la ocupación defendido por Turgot y otros y aceptado en la legislación de casi todos los países hispanoamericanos y en Méjico, con respecto a las sustancias denunciables.

4.° El propietario del suelo tiene derecho de apropiarse los minerales del subsuelo, o sea el sistema de acción de los fisiócratas y Merlín, etc., y adoptado en la legislación del Canadá, Estados Unidos e Inglaterra.

Como lo hemos dejado expuesto, nuestra legislación mantiene un peculiar estado jurídico, pero se aparta sustancialmente del sistema de la accesión, pues según nuestro Código Civil, la accesión es un modo de adquirir, por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que a ella se junta. Y en ninguno de los dos casos se encuentran las sustancias minerales del subsuelo, porque tan sólo reconoce entre las accesiones del suelo, el aluvión, y entre las accesiones de una cosa mueble a otra, la adjudicación.

Por otra parte, nuestro Código Civil determina que las cosas sobre que recaiga el derecho de propiedad sean individualmente determinadas, y ni los yacimientos de petróleo, ni las minas de carbón reúnen ese carácter en tanto no se les denuncie y descubra. Los límites de la superficie del suelo son por naturaleza completamente diversos de los que existen en la profundidad del subsuelo; los primeros son conocidos, los segundos nó. Y no puede aceptarse dominio sobre bienes raíces cuyos linderos desconocemos.

En los recientes Códigos sobre reglamentación de la minería, y en especial la propiedad minera de los depósitos de petróleo, que han expedido en Venezuela, Panamá, Perú, Argentina, etc., se define lo que se entiende por suelo y por subsuelo.

Las disposiciones consignadas en las leyes de los países citados a ese respecto dicen así:

La Ley de minas de Venezuela, de 3 de agosto de 1905, reglamentada por el Ejecutivo Nacional, dispone en su artículo 3.º: «En toda zona o circunscripción hay suelo y subsuelo; el primero principia en la superficie y se extiende en línea vertical hasta la profundidad de 3 metros, y el segundo comienza a los 3 metros y se extiende hasta una profundidad indefinida».

La Ley del Perú, por la cual se puso en vigor el Código de Minas, data del 6 de junio de 1900, y es muy explícita. En el artículo 4.º se dice: «La propiedad de las minas es separada y distinta de la del terreno o fundo superficial; y el dominio, uso y goce de ella, son transferibles con arreglo a las leyes comunes y a las reglas especiales de este Código».

Como se ve, las legislaciones modernas definen claramente lo que se entiende por *suelo* y por *subsuelo*, vacío de que adolece la nuéstra, pues aunque en las sesiones del Congreso del año pasado presenté un informe relacionado con el proyecto de ley que cursó en esa legislatura, no llegó a ser considerado, ni el proyecto en segundo debate ni el informe respectivo.

Quizá para muchos colegas la teoría que patrocino pueda ser materia de discusión, pero analizando con criterio jurídico toda la evolución de la propiedad del subsuelo en Colombia, estarán de acuerdo en que las disposiciones anotadas al principio de esta comunicación son terminantes: el dominio del subsuelo ha pertenecido al Estado desde la época colonial hasta nuestros días.

Un importante geólogo americano ha dicho que «no existen en el mundo regiones petrolíferas que presenten iguales aspectos físicos como los nuéstros, y que el conocimiento adquirido de las condiciones geológicas de Colombia, hace afirmar que esta República es un verdadero depósito de combustibles». Y si a lo anterior se agrega que nuestro país es el productor de combustibles más cercano al Canal de Panamá, esto hace esperar que habrá mercados para todo el petróleo y carbón que se logre producir.

Se reservan pues a la Nación sorprendentes progresos en este aspecto de su evolución industrial.

La cuestión es pues importante, y de ella y su lógica interpretación puede surgir para la Nación una orientación sabia que armonice los intereses del Estado con los de los asociados.

Ni en nuestro Código Civil, ni en el de Minas, se halla disposición alguna que regule la propiedad del subsuelo, ni menos todavía, que adjudique al dueño del suelo la propiedad de las minas que se encuentren debajo de la superficie del terreno. No pasa lo mismo en legislaciones que, como la de Méjico, son explícitas en la materia, pues conforme al Código de Minería de 1884 y a la Ley de 1902, se dice que los depósitos de carbón y de petróleo que se encuentren en el subsuelo son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo. En realidad de verdad la consagración de esa disposición no puede exceptuarse sino como el medio de declarar un título de propiedad minera y doblemente necesario de definir en ese país, conocida como es la riqueza que de esas sustancias es fecunda la antigua posesión de los aztecas, usufructuadas hoy por poderosos *trust* americanos.

Sin embargo de notarse el vacío a que hemos aludido, podría pensarse que nuestro Código Civil se encuentra en esa materia de la propiedad del suelo y del subsuelo bajo el mismo régimen jurídico que sostienen algunos expositores que razonan en el sentido de que el derecho de los propietarios del subsuelo ha estado limitado al uso de sus heredades para sembrar, plantar o construír en ellos o para otros usos semejantes, y sus títulos no han supuesto un derecho sobre las minas que eran desconocidas. Nuestra tesis la comprobamos con lo dispuesto en los Títulos 4.° y 5.° del Libro 2.° del Código Civil, que trata de la ocupación y de la accesión.

En uno y otro título el principio de la limitación de la propiedad del dueño del suelo sobre los tesoros o hallazgos, los frutos naturales, la accesión de muebles a inmuebles, justifica nuestro modo de pensar en la materia. Sin embargo, el Código de Minas estatuye que las minas son parte integrante del terreno en que se encuentran, y la

adjudicación legal de ellas lleva la condición tácita de la servidumbre y uso del terreno necesario para su elaboración y de los demás objetos que se encuentren en el mismo paraje en que hayan sido descubiertas. No quiere decir esto que los legisladores colombianos de 1867, que expidieron el Código de Minas, se hubieran anticipado a reglamentar la peculiar materia vinculada a la propiedad del subsuelo, porque puede afirmarse que el interés de esa cuestión legal es nueva, porque apenas ha surgido entre nosotros con ocasión de la riqueza petrolífera y de otros hidrocarburos de que de pocos años a esta parte hemos sido sabedores, y además, dada la constitución geológica de tales productos, que es diversa de la clasificación general de las minas de aluvión, de veta, etc., etc., de que trata el citado Código, y por consiguiente es claro que sus disposiciones no podían reglamentar la nueva propiedad, diversa de la superficie del terreno, que necesariamente requiere también disposiciones especiales. Tal ha sido el criterio de la legislación predominante en varios países suramericanos y que nosotros anhelamos se consagren en nuestro derecho y bajo la doctrina que ligeramente hemos esbozado.

Es pues una cuestión incontrovertible que nuestro anticuado Código de Minas, cuya vigencia tuvo una adopción transitoria, no legisló (artículos 16 y 17) sino en la clasificación legal de las minas, pero tanto en ésta como en su parte técnica no se ocupó de las sustancias minerales, utilizables en su estado natural. Así, el Código divide las minas por su formación y por su extensión: en el primer grupo las clasifica, para los efectos legales, en minas de aluvión, que están formadas en los lechos aluviales; de filón, que son las de piedras preciosas, y las de sedimento, como hierro y cobre. En tal clasificación no quedaron comprendidos, según queda visto, los aceites minerales, como el petróleo, la nafta y otros; el segundo grupo no es del caso estudiar, porque él hace relación a una inútil distinción que entiendo ha sido abolida en el Código antioqueño y en que es obvio no hace relación a la tesis que sustento. Esta explicable omisión de nuestro Código de Minas se podría subsanar por medio de

la expedición de una ley que consultara la reglamentación de la incipiente industria de explotación de los aceites minerales, que sin constituír una rémora para su desarrollo, ni podría armonizar los intereses nacionales a ella vinculada.

En la legislación de España se dispone en la ley reglamentaria del dominio de las sustancias minerales, que los terrenos en que se contengan las sustancias como petróleo, asfalto y betunes, aceites minerales, etc., etc., se considerarán en dos partes distintas:

«1.° El suelo, que comprende la superficie propiamente dicha y además el espesor a que haya llegado el trabajo del propietario, ya sea para el cultivo, ya para solar y cimentación, ya con otro objeto cualquiera distinto de la minería, y

«2.° El subsuelo, que se extiende indefinidamente en profundidad, desde donde el suelo termina». Al propio tiempo otorga la propiedad del suelo, para explotarlo, al dueño de él, ya sea de propiedad particular, o de dominio público, y el subsuelo se halla originariamente bajo el dominio del Estado, y éste podrá, según los casos, y sin más regla que la conveniencia, abandonarlo al aprovechamiento común, cederlo gratuitamente al dueño del suelo, o enajenarlo mediante un canon a los particulares o asociaciones que lo soliciten, pero con sujeción a las disposiciones respectivas. La ley española a que nos venimos refiriendo es todavía más explícita, porque claramente se deslinda la propiedad del suelo y la del subsuelo, según puede verse en el siguiente artículo: «La concesión de las sustancias a que se refiere este artículo, constituye una propiedad separada de la del suelo; cuando una de ambas deba ser anulada y absorbida por la otra, proceden la declaración de utilidad pública, la expropiación y la indemnización correspondiente».

El distinguido autor de Derecho Administrativo, señor Cuesta Martín, comenta así el espíritu cardinal de la legislación española, en la cuestión que nos ocupa:

«En cuanto a la industria minera, que hoy puede decirse base y fundamento de la industria fabril, no ya por las piedras ni aun por

los metales llamados preciosos, cuya acuñación los convierte en moneda y facilita el cambio y por ende el progreso industrial, sino principalmente por el hierro y por el carbón, la cuestión más importante es también la de determinar a quién corresponde en derecho la propiedad de las minas o sustancias minerales escondidas bajo la superficie de la tierra; es decir, si son cosa *nullius*, o si pertenecen a los dueños de la superficie, o al Estado.

«La primera solución, o sea la de considerar las sustancias minerales como *res nullius*, no resiste al examen, porque, enclavadas tales sustancias en terreno determinado y considerado éste, en su totalidad, en el *suelo* y en el *subsuelo*, la condición del mismo servirá para fijar la condición de aquéllas, y a menos que el terreno sea cosa *nullius*, las minas habrán de ser del dueño de la tierra. Ahora bien: la tierra en que vive la sociedad política llámase de ordinario territorio nacional, sin duda porque los Estados se hallan constituídos comúnmente por naciones, o porque éstas son o tienden a constituírse en Estados. El territorio nacional, considerado en su conjunto, pertenece a la sociedad política, pero la explotación del mismo ha hecho necesaria la aprobación de sus diversas partes por diferentes individuos, a los que han de reconocerse todos los derechos de propietario, sin perjuicio del llamado *dominio eminente* del Estado; esto es, sin perjuicio del dominio que está por encima de toda propiedad particular, en cuanto ésta ha de subordinarse a la razón suprema del bién público o de la necesidad social. Además, como la explotación común u ordinaria de la tierra se reduce a la de la superficie de la misma, por los trabajos agrícolas, por el aprovechamiento de los pastos o por la recolección de sus frutos espontáneos, todo lo cual se funda en que el esfuerzo humano, tanto para la ocupación como para la explotación por el trabajo, está basado en el conocimiento más o menos somero de las cualidades del terreno por lo que en el mismo o en su superficie aparece, claro está que ni la ocupación ha de realizarse ni puede invocarse como derecho sobre cosas de que no se tiene noticia, como las minas, ni su apropiación

será consecuencia legítima de un trabajo que no se ha empleado para apropiárselas. La propiedad de las minas no corresponde pues al dueño de la superficie, porque originariamente sólo se adquiere el derecho de propiedad por la ocupación y se afirma por el trabajo, y nadie ocupa, ni tiene intención de ocupar lo que no sabe si existe, ni el trabajo sobre la superficie influye en la existencia de las sustancias minerales que se ocultan bajo de ella. Pasamos por alto el argumento que en contra de la propiedad a favor del dueño del suelo se formula tomando por base la dificultad de la explotación, cuyos trabajos sólo podrían hacerse en la parte del subsuelo correspondiente a la superficie, porque esta dificultad podría obviarse por convenios entre los propietarios de los terrenos colindantes; y en todo caso podría imponérseles la expropiación forzosa por causa de utilidad pública, a que el Estado tiene derecho, aun prescindiendo de su dominio eminente.

«Síguese de lo dicho que no siendo las minas *res nullius*, en cuanto forman parte integrante de una cosa ya apropiada, el territorio nacional, ni de dominio particular, que originariamente no pudo adquirirse mediante la ocupación, por falta de intención, ni por el trabajo, no ejercitado sobre ellas, pertenecerán a la colectividad, a la sociedad política, y la representación de ésta o el poder público será el competente para establecer las reglas que estime convenientes y fijar las condiciones mediante las que haya de adjudicarse a los particulares la propiedad de las minas y se faciliten su investigación y explotación, sin perjuicio del derecho de propiedad privada, a cuyo dueño debe indemnizarse cuando por aquéllas se perjudique o menoscabe».

Otra autoridad en estas materias, el erudito español señor don Adolfo Posada, se expresa de la siguiente manera:

«Para el desarrollo de la legislación pártese de un supuesto, a saber: la distinción entre el suelo, que comprende la superficie propiamente dicha, y además el espesor a que haya llegado el propietario, ya sea para el cultivo, ya para solar y cimentación, ya con

otro cualquiera distinto de la minería» (artículo 5.° del Decreto Legislativo). Y el subsuelo que «se extiende indefinidamente en profundidad, desde donde el suelo termina» (el mismo artículo). Ahora bien: el suelo podrá ser de propiedad particular o de dominio público, y el dueño nunca pierde el derecho sobre él ni el de utilizarlo, salvo caso de expropiación; y el subsuelo se halla originariamente bajo el dominio del Estado, y éste puede, según los casos, abandonarlo al aprovechamiento común, o cederlo gratuitamente al dueño del suelo o enajenarlo, mediante un canon, a los particulares o asociones que lo soliciten». (Artículo 6.° del citado Decreto Legislativo).

De conformidad con esto, el artículo 246 del Código Civil, en relación con el 10 del Decreto-ley, consagra el derecho de investigación en cuanto que todo español o extranjero puede hacer libremente en terreno de dominio público calicatas o excavaciones que no excedan de 10 metros de extensión en longitud o profundidad, con el objeto de descubrir minerales, pero deberán dar aviso previamente a la autoridad local. En terreno de propiedad privada no se podrán abrir calicatas sin que preceda permiso del dueño.

Como la particularidad del tratamiento jurídico de las minas depende no sólo de su naturaleza distinta, sino de su disposición en los yacimientos y del valor de sus productos, no suelen someterse a las mismas reglas las condiciones de explotación legal de las sustancias minerales. En Francia distínguese a este efecto entre *gisements miniers*, *gisements de miniers gisements* y *de carriere;* las últimas se explotan sin autorización; para explotar las *minieres*, el no propietario del suelo necesita permiso; el dueño del suelo nó, salvo si fueran precisas galerías subterráneas; en cuanto a las minas, la explotación pide un decreto del Estado, por el que se crea la entidad jurídica *mina*. El Derecho español clasifica las sustancias minerales en tres secciones: piedras silíceas, pizarras, areniscas, granitos, basaltos, calizas, yeso, arenas, margas, tierras arcillosas, y en general, las piedras de construcción o canteras. En la *segunda*, los placeres, arenas o aluviones metalíferos; hierro de pantanos, esmeril,

ocres y almagras, los escoriales, turberas, tierras piritosas, aluminosas, magnesianas y de batán; salitrales, fosfatos calizos, baritina, espato fluor, esteatita, kaolín y las arcillas. En la tercera, creaderos de sustancias metalíferas, antracita, hulla lignito, asfalto y betunes; petróleo y aceites minerales; grafito, sustancias salinas, caparrosa, azufre y piedras preciosas (artículos 1.° a 4.° del Decreto Legislativo de 1868).

La consecuencia más importante para la acción administrativa de esta clasificación, es la siguiente: las de la primera son de aprovechamiento común cuando se hallan en terreno de dominio público. Si están en terreno de propiedad privada, se supone que el Estado *cede* dichas sustancias al dueño de la superficie. Las de la segunda están sujetas en cuanto a su propiedad y explotación, a las mismas condiciones que las precedentes; pero cuando se hallan en terrenos de particulares, se dice que el Estado se *reserva* el derecho de concederlas a quien solicite su explotación, si el dueño no las explota por sí, con tal que la empresa se declare de utilidad pública y previa indemnización al dueño por las superficies explotadas. Es de advertir que cuando el que verifica la explotación es un tercero, paga un canon, y si es el dueño del suelo, nó. Las de la tercera sólo pueden explotarse en virtud de concesión del Gobierno. (Artículo 7.° y 8.° idem).

Otros comentadores de Derecho Civil, como Ricci, están acordes en el fundamento filosófico y legal de la tesis que vengo sustentando. Dice al efecto Ricci, en su admirable obra sobre Derecho Civil teórico y práctico, volumen 6.°, de los bienes, de la propiedad y sus modificaciones:

«¿En qué sentido debe entenderse la expresión de que quien es propietario del suelo lo es también de cuanto está encima y debajo del mismo? Sean los que fueren los extractos inferiores del suelo, ¿puede considerarse que corresponden al propietario de los mismos el mismo derecho que les corresponde con relación al suelo? Si tomamos la expresión a la letra, debemos responder de un modo afir-

mativo; pero interpretándola según su espíritu, estamos obligados a dar una respuesta negativa. El derecho de propiedad, en efecto, no se concibe sino en cuanto la cosa sobre la cual se ejercita es apta para procurar algún bién, beneficio, comodidad o utilidad. Cuando nada de esto puede obtenerse de una cosa, el derecho de propiedad de la misma no tiene razón de ser, así que no puede concebirse. Según esto, dada la propiedad sobre el suelo, en tanto se concibe la propiedad de lo que está encima o debajo de él, en cuanto al aire y a la luz que están encima, y los extractos inferiores del fundo sirven para el uso a que hemos destinado la cosa. Sin aire, en efecto, y sin luces, el suelo no produciría ni sería habitable, y en el subsuelo el edificio no se podría levantar y no sería posible la vegetación. Pero si llegamos a una profundidad tal del subsuelo que no ejerza influjo alguno sobre el uso que el propietario hace o puede hacer del suelo, llegamos también a un punto en que es necesario que el derecho de propiedad se detenga por faltar el fin y la razón del derecho mismo.

«Apliquemos ahora los principios expuestos al caso práctico. Para la construcción de un camino es preciso perforar un monte a considerable profundidad; la galería que quiere construírse en nada perjudica al uso que los propietarios de la superficie del monte hacen de sus predios: se pregunta, ¿se está en el caso de proceder contra éstos por medio de la expropiación forzosa, previo el pago de una indemnización? Nó, porque el subsuelo ocupado por la galería no constituía objeto de dominio, en cuanto ninguna utilidad ni provecho obtiene de él el propietario del suelo, y faltando el dominio no puede hablarse de expropiación.

«Pero si al perforar el suelo se tropieza con una mina, ¿pertenecerá ésta al propietario del suelo, y tendrá, por tanto, derecho de exigir indemnización por la ocupación efectuada? Siguiendo los principios expuestos, debemos responder negativamente. Si la mina se encontrase en explotación en el momento en que la galería se construyese, no hay duda de que pertenecerá al propietario, el cual

no podrá ser privado de ella por causa de utilidad pública sin justa indemnización. Pero desde el momento en que la mina es desconocida y se encuentra de modo que el propietario del suelo no habría podido aprovecharla si la galería no se hubiera construído, no produce utilidad alguna al propietario, y así no puede hablarse de un derecho de propiedad sobre la misma».

El ilustrado jurisconsulto mejicano señor doctor Roberto Esteva Ruiz, autor de un excelente estudio jurídico sobre la propiedad del carbón y del petróleo, trabajo presentado al 4.º Congreso Científico (1.º Panamericano) celebrado en Santiago de Chile el 25 de diciembre de 1908, se expresa así:

«Así es que llegando a cierta profundidad del suelo, en la cual no tenga interés práctico el dueño de la superficie, es absurdo suponer que tenga un derecho de propiedad sobre ese mismo subsuelo. La propiedad de un terreno está constituída por una parte material y por otra parte ideal. La primera recae sobre las capas geológicas materialmente ocupadas, y la segunda recae sobre aquellas capas del subsuelo que sean necesarias para la utilización de las capas materiales ocupadas; de tal manera que a cada nueva ocupación material hacia el centro de la tierra corresponderá siempre una ocupación ideal de las capas más profundas que sean requeridas para el aprovechamiento de las otras.

«Ya hemos dicho anteriormente que la ocupación es el origen de la propiedad en general y que respecto de la 'inmueble,' el derecho se extiende sobre la parte materialmente ocupada y sobre la que idealmente es necesaria para utilizar la primera.

«La propiedad minera no podía constituír una excepción de esto, 'porque es inconcebible que tenga dos naturalezas una misma institución jurídica'. Podrá discutirse más o menos si las minas deben formar una propiedad independiente de la del suelo, o si se trata no más que de sustancias que forman parte del subsuelo; pero en uno y otro caso es evidente que el dueño de la superficie no podrá ser considerado como propietario de las minas o de las sustancias mi-

nerales sino con los caracteres jurídicos de toda propiedad, según lo que hemos demostrado sobre la naturaleza de esta institución. El derecho de los propietarios del subsuelo, observa Domat, ha estado limitado en su origen al uso de sus heredades para sembrar, plantar, o construír en ellas, o para otros usos semejantes, y sus títulos no han supuesto un derecho sobre las minas que eran desconocidas.

«Las legislaciones que, como la inglesa y la toscana, atribuyen las minas al propietario del suelo, no suponen en sustancia sino que la mina es objeto 'posible', de propiedad, mediante ocupación preferentemente del propietario del suelo, mientras no se haya convertido en propiedad efectiva de aquél en virtud de una ocupación efectuada. Ninguna de esas legislaciones estatuye que, si por acaso, más allá de la mina en sentido geocéntrico, hubiese aún subsuelo apropiable, sea éste propietario del suelo desde el momento en que haya ocupado la mina, y sólo por virtud de esta ocupación. Las legislaciones que—y son las más—hacen depender la propiedad de las minas de una concesión del Estado, inspíranse aún más en el concepto de que la mina es objeto de ocupación distinta de la del suelo; y de tal concepto parten para aplicar a semejante propiedad de un derecho que al Estado no puede negársele respecto de todas y de cualquiera propiedad territorial, a saber: el de regularla, como mejor crea en relación con los intereses generales de la sociedad.

«En lo que se refiere a Méjico, es un hecho que el país está obligado a consumir el petróleo y el carbón extranjeros, por virtud de combinaciones mercantiles de los *trusts* americanos. Si careciésemos de aquellas riquezas, la fuerza de las cosas no haría soportar la situación; pero teniéndolas, como las tenemos, es de urgente necesidad que sean precipitadas al movimiento industrial de la Nación. Desde el año de 1884 existe el sistema del Código de Minería, que otorga al dueño del suelo la facultad de esa explotación, y sus resultados han sido nulos, aparte de que jurídicamente es absurdo su fundamento. Si conforme a la ley y si conforme a la ciencia jurídica

es posible separar las dos propiedades (la del suelo y la del subsuelo), ¿ qué motivo puede haber para que no se expida una ley que declare libremente denunciables los minerales de que se trata ? Confundir las dos propiedades es ponerse en oposición con la suprema ley de la división del trabajo social. Confundir el derecho de propiedad (garantizado por el artículo 27 de nuestra ley suprema) con el derecho de accesión ; o confundir los derechos (que el artículo 14 constitucional obliga respetar) con los meros intereses o expectativas, es decir, 'el derecho objetivo' con 'el subjetivo', es cometer el más grande de los errores jurídicos posibles.

«Una vez más hay que repetir aquí, con Thiers, que si abajo de la superficie del predio, que pertenece al agricultor, es posible la existencia de un nuevo trabajo, debe crearse una nueva propiedad, diversa de la otra y entregársela al minero».

El expositor Dalloz, en su obra *Propiedad de las Minas,* dice:

«El derecho del dueño del suelo recae exclusivamente sobre el espesor del terreno necesario para los trabajos del cultivo, para las plantaciones de los árboles y para los cimientos de las construcciones, para la investigación de las fuentes y preparación de los pozos, así como para la extracción de los materiales propios para construír; en una palabra, sobre la porción del subsuelo, sin lo cual los actos que constituyen el ejercicio ordinario y usual del derecho de propiedad serían imposibles, o por lo menos gravemente entorpecidos».

Las opiniones transcritas están pues acordes en la cuestión primordial que venimos estudiando, y en la cual también llegamos á la misma conclusión, cualquiera que sean los aspectos por que la analicemos.

En el reciente Congreso Financiero, celebrado en la ciudad de Buenosaires, la Delegación angloamericana presentó como puntos de discusión, eutre otros, el relativo a la expedición, en Hispano América, de una ley sobre explotación de las fuentes de petróleo. Esta consideración sería por sí sola suficiente para que los legisladores colombianos se preocuparan un poco más de tan vital cuestión, que

tánto nos atañe, y expidieran la ley a que nos referimos, reglamentaria de la explotación de los aceites minerales, etc.

Quizás la mejor orientación sería adoptar lo que rige hoy en la legislación española, la cual consultaría las fuentes de donde emana nuestro Derecho nacional en algunas de las ramas de éste. Siguiendo ese criterio y adoptando además aquellas disposiciones que rigen en otros países suramericanos, que he creído pueden ser eficaces entre nosotros, tengo el honor de someter a la consideración del Honorable Senado.

Tal proyecto de ley está además calcado en las ideas que estimo como exponente del régimen jurídico que sobre la propiedad del subsuelo ha predominado en la Nación.

Honorables Senadores.

VICENTE OLARTE CAMACHO

Bogotá, junio 25 de 1918.

CONCEPTO

DEL CONSEJO DE ESTADO

SOBRE MINAS O FUENTES DE PETROLEO

Honorables señores Consejeros :

Por medio del oficio número 7330, de 13 de abril, se dirigió a este Cuerpo consultivo el señor Ministro de Obras Públicas en solicitud de concepto acerca de la complicada materia de las reservas fiscales de las minas o fuentes de petróleo. El Despacho que consulta expone de la siguiente suerte la cuestión:

«Como los negocios sobre exploración de minas de petróleo han venido tomando en estos últimos años notable incremento en el país ; como esta industria, si logra desarrollarse, ofrece para la Nación las más halagüeñas perspectivas, es indispensable, para resolver muchas consultas que se hacen a este Despacho, fijar de manera auténtica y a la vez clara la época desde la cual la República se reservó esta clase de minas, pues generalmente se ha creído que esa reserva arranca desde el 28 de octubre de 1874, fecha en que empe-

zaron a regir las disposiciones contenidas en los artículos 1116, 1117 y 1126 del Código Fiscal antiguo, o sea la Ley 106 de 1873; pues así parece determinarlo el actual Código Fiscal al referirse de manera expresa a las disposiciones citadas del antiguo Código, cuando en el ordinal *c*) del artículo 4.º dice que 'son bienes fiscales del Estado las minas de carbón, hierro, petróleo, etc., descubiertas o que se descubran en terrenos baldíos y en los que con tal carácter hayan sido adjudicados con posterioridad al 28 de octubre de 1874'. Como razón en favor de esta tesis puede aducirse la práctica constantemente seguida de haber venido exceptuando, desde esa época, en todas las adjudicaciones de baldíos, las minas situadas en los terrenos adjudicados, de tal manera que el adjudicatario de un terreno baldío sólo obtiene de la Nación la propiedad del suelo, pero no la del subsuelo, y por consiguiente, tampoco la de las minas de carbón, hierro, petróleo, etc., que se encuentren dentro del terreno adjudicado. En las resoluciones de adjudicaciones de baldíos, siempre se ha usado una fórmula para expresar esta reserva, fundada en las disposiciones citadas.

«Mas es el caso que existe otra tesis, sostenida por varios expositores y según la cual las minas de petróleo, como las de carbón, hierro, etc., siempre han pertenecido y pertenecen a la Nación, alegando como razón la de que, durante la Colonia, en virtud de las leyes españolas y especialmente de las leyes de Indias, el dominio y la propiedad del subsuelo, y por lo mismo de las minas en él contenidas, perteneció siempre y de manera indubitable a la Corona, o sea al Soberano español, cuyos derechos, verificada la independencia, pasaron, ciertamente, a la República. Quienes sostienen esta tesis la refuerzan aduciendo la declaración contenida en el Decreto de 24 de octubre de 1829, que tuvo carácter de ley, dictado por el Libertador para reglamentar la minería en la naciente República. En dicho decreto se declara textualmente que 'las minas de cualquier clase que sean pertenecen a la República, quien las concede en propiedad o posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo determinadas condiciones, expresadas en las leyes y ordenanzas sobre minas'».

Es necesario pues definir desde qué fecha arranca la reserva en favor del Estado de las minas de petróleo; si desde 1874, o desde el principio de la República. En consecuencia, con todo respeto, me permito someter al estudio de esa ilustrada corporación, la presente consulta: ¿ desde qué fecha están reservadas para la Nación las minas de petróleo?

Para mayor esclarecimiento de tan importante materia, vuestra Comisión va a dividir en dos capítulos el asunto, correspondiente cada uno de ellos a los dos grandes períodos en que se divide la historia de la legislación de Colombia.

Por cuanto parece más conducente tratar el aspecto actual de la materia para remontar el análisis luégo a la época primitiva, esta Comisión comenzará por examinar el asunto a partir del año de 1868, época en la cual, por medio de la Ley 13, se dispuso por vez primera la reserva de las minas situadas en terrenos baldíos. Tal ley se refirió a las minas de carbón y no a las de petróleo, puesto que por aquel tiempo nada se decía acerca de este hidrocarburo como sustancia similar del carbón, a causa de ser entonces desconocido entre nosotros.

Dividida la República en varios Estados Soberanos, cada uno de ellos adoptó un sistema peculiar de legislación, sin que entre los preceptos mineros se hallase alguno que concerniese ni remotamente a los carburos de hidrógeno.

Aunque desde el año de 1894 se ha venido trabajando con tesón digno de encomio en la industria petrolera, el Legislador no se había preocupado por dictar las disposiciones más urgentes que regulasen el ejercicio de aquella rama de la actividad humana.

Preceptos inconexos y aplicables sólo por analogía, vagaban en las diversas leyes que trataban lo relativo a las minas. Entre estas últimas merece especial mención la 38 de 1888. Acerca de ella se anotarán algunas observaciones en el curso de la presente exposición.

Ya en el año de 1903 se comprendió la necesidad de reglamentar la materia, y para tal objeto se sancionó la Ley 30, cuyo artículo 3.° acordó lo siguiente:

«Las disposiciones del Código Fiscal referentes a minas de carbón, se aplicarán también........ a las de petróleo o aceite mineral de cualquier grado o clase, y gas natural, y a cualesquiera otros productos de la misma o análoga naturaleza».

La propia ley sancionó otras disposiciones que para el estudio que preocupa a vuestra Comisión, carecen de importancia.

Acogido para las minas de petróleo el mismo sistema observable en lo relativo a las de carbón, la situación de las primeras, a partir del año de 1903, era la siguiente:

La República se reservaba las minas o fuentes petrolíferas que se encontrasen en los terrenos baldíos de la Nación o en los que por otro título le perteneciesen. Dichas minas o fuentes no debían entenderse como vendidas o adjudicadas con los terrenos, y debían ser beneficiadas por cuenta de la República en virtud de los contratos que al efecto celebrase el Poder Ejecutivo, previa aprobación del Congreso.

El anterior sistema era, *mutatis mutandis,* el concedido por los artículos 1116 y 1117 del antiguo Código Fiscal combinado con lo estatuído por el artículo 5.° de la referida Ley 30 de 1903. Mas surge la dificultad de decidir qué régimen se observaba antes del año de 1903 y después del de 1873, respecto de las fuentes o yacimientos de petróleo que se encontrasen en terrenos baldíos.

El artículo 1126 del mentado Código Fiscal aclara el camino y despeja la incógnita con sólo fijar un poco la mente en el valor de sus palabras. Dice así el artículo 1126:

«Las minas de cobre, de hierro y otros metales no preciosos, las de azufre y *demás no expresadas en este título*, que se descubran en terrenos baldíos o de propiedad nacional, son también de la Unión, y sobre su explotación, arrendamiento, adjudicación, etc., se aplicarán las disposiciones análogas contenidas en los capítulos anteriores en el Código de Fomento».

Dentro de la expresión genérica y *demás no expresadas*, se comprendían naturalmente todas aquellas sustancias conocidas o desconocidas, aprovechables por la industria y distintas de las clasificadas en otros lugares del mismo Código, tales como el petróleo, el asfalto, etc.

La discriminación de los regímenes legales anteriores, el de 1873 y 1903 y el de 1903 a 1913, no ha sido hecha por los publicistas muy escrupulosamente, razón por la cual han venido surgiendo numerosas dudas.

No faltan quienes pretendan concederle un carácter retroactivo a la disposición de 1903, a fin de que ella cumpliese su misión de modo directo e inmediato sobre las fuentes de petróleo o depósitos de asfalto encontrados en suelo baldío. Esta corporación reconoce que la Ley 30 de 1903 no podía regir sino en tiempo posterior a su sanción, y que el citado artículo 1126 de dicho Código entrañaba un fin análogo al propuesto por el artículo 3.º de la ley en cuestión. Lo que quiere decir que ésta vino a sacar de lo indefinido o impreciso el asunto del petróleo y sus similares. Lo relativo a estas sustancías se encontraba inmanente y potencialmente en el precepto genérico del mentado artículo 1126.

Posteriormente vino la Ley 59 de 1909, «sobre asuntos fiscales y minas», y ratificó el sistema sancionado, reproduciendo de modo idéntico los artículos 3.º, 4.º y 5.º de la Ley 30 de 1903.

La Legislatura del año de 1910 expidió la Ley 75, por medio de la cual declaró libre la refinería del petróleo, sin hacer ninguna mención de las reservas que dan margen al presente estudio. Hasta este tiempo la situación era bastante clara: las minas de petróleo y asfalto (comprendidas en la denominación genérica *y demás no expresadas*, usadas por el artículo 1126) que se hallasen en terrenos baldíos o que se hubiesen adjudicado con tal carácter, después de la sanción del Código Fiscal de 1873, o en terrenos que perteneciesen por otro título a la Nación, debieron reservarse por ministerio de la ley en favor del Estado. Este principio fundamental fue precisado terminantemente por las dos leyes de 1903 y 1909.

Sentado lo anterior, procédase a ventilar el asunto en presencia de las disposiciones del vigente Código Fiscal sancionado el 23 de noviembre de 1912.

Este, por medio de su artículo 4.°, ordinal *e*), dispuso que serían bienes fiscales del Estado «las minas distintas de las mencionadas en el artículo 202 de la Constitución, y en el aparte anterior de este artículo, como las de carbón, hierro, azufre, petróleo, asfalto, etc., descubiertas o que se descubran en terrenos baldíos y en las que con tal carácter hayan sido adjudicadas con posterioridad al 28 de octubre de 1874, sin perjuicios así mismo de los derechos adquiridos por personas naturales o jurídicas».

La fórmula empleada por el legislador de 1912 en la anterior disposición no dejaba ningún resquicio por donde pudiese penetrar asomo alguno de duda, pues ella se limitaba a darle mayor firmeza al sistema preconizado desde la sanción del precedente Código Fiscal.

La regla contenida en el artículo 112 del vigente Código Fiscal, derogado por la Ley 75 de 1913, en nada atenuaba el principio general, puesto que sólo se refería a la denuncia y adjudicación de las fuentes petrolíferas, asimilándolas, para el efecto, a las minas de aluvión o de oro corrido.

Convencido el legislador de la inmensa trascendencia de la naciente industria petrolera, e interesado por la suerte económica de la Nación, expidió la famosa Ley 75 de 1913, derogatoria, como queda dicho, del artículo 112 del Código Fiscal; con lo cual se dio un paso del régimen de la libertad de explotación de las minas que se encontrasen en terrenos de la Nación, al de la fiscalización, adoptando, para esto, el sistema de las concesiones temporales a virtud de contratos aprobados por el Congreso.

Uno y otro régimen tienen en su favor razones poderosas que esta Comisión no debe pesar ahora, por no ser tal su cometido.

Hé aquí el texto íntegro de la Ley 75 en referencia:

«Artículo 1.° La Nación se reserva la propiedad de los depósi-

tos y fuentes de petróleo y de hidrocarburos en general, situados en terrenos baldíos o en los que por cualquier otro título le pertenezcan.

«Artículo 2.° Mientras se expida una ley que reglamente la denuncia y adjudicación de fuentes de petróleo e hidrocarburos en general, situadas en terrenos baldíos, sólo se podrán hacer concesiones temporales de dichos bienes en virtud de contratos aprobados por el Congreso.

«Artículo 3.° Queda derogado el artículo 112 del Código Fiscal.

«Artículo 4.° La presente ley comenzará a regir desde su sanción».

Conviene observar que el artículo 1.° no se refiere, como lo han hecho muchas otras disposiciones reservativas, a terrenos que hayan sido adjudicados con el carácter de baldíos, sino solamente a los que en la actualidad sean baldíos o que por otro título pertenezcan a la Nación. También es procedente advertir que esta disposición no puede gozar de retroactividad con menoscabo para el Estado en cuyo favor se habían reservado las fuentes de petróleo halladas en terrenos adjudicados anteriormente como baldíos. Para mayor abundamiento consúltense las siguientes disposiciones: artículos 1116 y 1117 del Código Fiscal de 1873; 3.°, 4.° y 5.° de la Ley 30 de 1903; 6.°, 7.° y 8.° de la Ley 59 de 1909, y 4.° y 112 del Código Fiscal vigente.

A tal respecto quedó modificado virtualmente el artículo 4.° de esta última obra, porque esa disposición manda que se tengan como bienes fiscales las minas de petróleo, asfalto, etc., que se descubran también en tierras que hayan sido adjudicadas con calidad de baldías con posterioridad al 28 de octubre de 1874, en tanto que la Ley 75 de 1913, al ordenar cosa análoga, no ha hecho mención sino de los terrenos baldíos actualmente, o sea en la época del descubrimiento de las fuentes o yacimientos petrolíferos y de aquéllos que pertenezcan con títulos distintos a la Nación.

En tesis general puede afirmarse que el antiguo sistema se ha prolongado en la actualidad en lo tocante al dominio originario de

las minas de petróleo descubiertas en baldíos, pero no en cuanto a su explotación. De acuerdo con el Código Fiscal de 1873 y con la Ley 30 de 1903, las fuentes de petróleo o depósitos de asfalto situados en baldíos o en terrenos de otra clase del dominio de la Nación, no podían ser explotados sino por cuenta de la República, y por razón de un contrato que en un principio no requería la aprobación del Congreso. En la actualidad la explotación de aquellos elementos se hace de acuerdo con un régimen de libertad relativa, mediante concesiones temporales de los terrenos baldíos en donde se encuentran los yacimientos y en virtud de contratos aprobados por el Congreso.

No faltan quienes, por uno u otro motivo, pretenden que el artículo 2.º de la Ley 38 de 1887 vino a romper la unidad del sistema de reservas proclamado por el Código Fiscal de 1873. Disponía el mencionado artículo 2.º de la Ley 38 de 1887:

«Son denunciables las minas de oro, plata y platino. Lo son igualmente las de piedras preciosas, pero su extensión será un cuadrado de un kilómetro de base, medido en la dirección que indique el denunciante. *Las minas de las demás sustancias minerales*, sean o nó metálicas, que se hallen en terrenos baldíos, con excepción de los depósitos de carbón, de guano, o de cualquier otro abono semejante y de las fuentes saladas y bancos de sal gema, son también denunciables con la extensión siguiente: las de filón, como lo dispone el Código de Minas de Antioquia para las de esta clase; las de sedimento, tales como los minerales de hierro llamados de pantano, y las que se encuentran en *capas*, tendrán la misma extensión que las llamadas de *aluvión*, es decir, cinco kilómetros cuadrados. Lo dispuesto en este artículo no perjudica los derechos adquiridos por adjudicaciones anteriores, hechas conforme a las leyes».

Examinada la anterior disposición ante la ciencia de la mineralogía, se concluye que ella no atañía, en ninguno de sus miembros, a las fuentes de petróleo, puesto que éstas no pueden considerarse como comprendidas dentro de la clasificación que allí se hacía. El

Código respectivo (artículo 16) divide las minas por su formación y para los efectos legales, en tres clases: minas de filón, llamadas también de veta, como son las de piedras preciosas, plata y oro; minas de sedimento, como son ordinariamente las de hierro y cobre; y minas de aluvión, denominadas generalmente *corridas*, formadas en los lechos aluviales con las piedras preciosas o metales arrastrados por las aguas.

Urgían las anteriores observaciones para rebatir ciertos argumentos de apariencia que esta Comisión tuvo oportunidad de ver en varias exposiciones.

Hay que reconocer que la comentada Ley 38 de 1887 sí modificó sustancialmente el régimen minero, pero también debe aceptarse que, en lo relativo a ciertas sustancias desconocidas entonces, no clasificadas ni clasificables en la nomenclatura legal, tal régimen siguió subsistiendo por muchos años.

Detallada la evolución legislativa sobre la materia contemplada en este informe, desde el año de 1874 hasta el presente, va vuestra Comisión a analizar la parte sustancial de la consulta, o sea: ¿desde qué fecha arranca la reserva en favor del Estado de las minas de petróleo?

Ante todo, es preciso rebatir el argumento sofístico de quienes sostienen que por no haberse conocido el petróleo en los primeros tiempos de la República, no ha podido legislarse sobre el particular. Tal manera de razonar es peregrina, porque las leyes no circunscriben a las cosas *in actum*, o sea aquéllas que se han desarrollado con anterioridad al precepto, sino que también afectan a las cosas o sucesos que pueden sobrevenir, que están en potencia. Si el petróleo no se conocía antiguamente, bien pudo el legislador preveer el descubrimiento de sustancias combustibles o asimilables no clasificadas por la ciencia.

El legislador español, que había sido consecuente con la tradición jurídica romana, se apartó radicalmente de ésta en lo tocante a la propiedad del subsuelo. El ansia de obtener los mayores rendimientos en la conquista del Nuevo Mundo, determinó al Gobierno ibérico a romper con el viejo principio de que la propiedad territorial sube hasta el cielo y baja hasta el centro de la tierra: *cujus esl solum cus est a coelo usque at centrum.*

El hallazgo de minas de piedras y metales preciosos en las tierras del Continente americano torcieron el rumbo de la legislación con tánta vehemencia que aún hoy mismo se siente con igual presión el influjo de aquéllas.

Una de las primeras disposiciones que se advirtieron sobre el particular fue la contenida en la cédula de 5 de mayo de 1603, por medio de la cual se ordenó que las minas de sal de Zipaquirá, en *Nemocón* y Tausa, se elaborasen por cuenta de la Real Hacienda. Este régimen no tardó en desacreditarse, y en el año de 1617 se declaró insubsistente la apuntada cédula.

Por el anterior dato que suministra la historia de la legislación de Indias, se verá cuál sería el deseo de acaparar hasta los yacimientos de los más urgentes artículos de subsistencia individual. Y lo propio que se dice de la sal se puede decir de todas las sustancias derivadas de la corteza terrestre.

Ya en el año de 1504 el monarca español había suscrito la Cédula de 5 de febrero, cuya parte sustancial decía:

« Mandamos que todos los vecinos y moradores de nuestras Indias, que compren o saquen oro, plata, plomo, estaño, azogue, hierro u otro metal, nos paguen la quinta parte de lo que cogieren o sacaren neto, que nuestra voluntad es hacerles merced de las otras cuatro partes en consideración a los costos y gastos que hicieren».

Debido a los conflictos y fraudes fabulosos ocasionados en aquellos tiempos, el monarca se veía precisado a adoptar diversos caminos que lo llevaban a un desgreño legislativo. De aquí que unas leyes impedían explotar las tierras en donde se encontrasen oro, pla-

ta, plomo, etc., porque ellas, de derecho, correspondían a la Corona; otras, que disponían lo contrario pero exigían como compensación los cobos o impuestos sobre la explotación; y otras, finalmente, que disponían la adjudicación a título de merced.

La *Novísima Recopilación* y la *Recopilación de Indias*, con ser más antiguas, fueron más liberales que las ordenanzas de minería de Nueva España, sancionadas no muchos años antes de nuestra emancipación (1783), y según las cuales todas las minas eran de propiedad de la Realeza, y ésta las adjudicaba a los que las solicitasen. Como se ha de ver en seguida, este mismo sistema perduró por mucho tiempo después de 1810.

Según se notó al comenzar la presente exposición, fue un decreto legislativo expedido el 5 de agosto de 1823 el primer conjunto de disposiciones que regularon la materia de las minas. Para mayor claridad se transcribe aquí:

«El Senado y la Cámara de Representantes de la República de Colombia, reunidos en Congreso, deseando que el importante ramo de la minería tenga todo el adelantamiento posible en las actuales circunstancias; y considerando que las minas de propiedad particular de la República no deben explotarse por su cuenta y a sus propias expensas, a causa de que la experiencia ha manifestado que en tales operaciones la Nación es la gravada enormemente, lejos de reportar alguna utilidad, decretan:

«Artículo 1.° Se autoriza al Poder Ejecutivo para que dé en arrendamiento del modo que le parezca más ventajoso, las minas pertenecientes en propiedad a la República, menos las de platino; pero fijando la extensión que tenga por conveniente.

«Artículo 2.° Los arrendatarios deberán labrar, fortificar y amparar las minas del modo más ventajoso a la sociedad, conformándose a lo dispuesto en los títulos nono y décimo de las Ordenanzas de minería de Nueva España o a lo que en lo sucesivo se mandare.

«Artículo 3.° Se le autoriza igualmente al Poder Ejecutivo para que pueda dar en arrendamiento las minas de Urrao.

«Artículo 4.° En las minas que aún no se han descubierto, no se hará novedad alguna, sino que se guardará lo que previenen las leyes en esta materia».

El anterior decreto lleva la firma de sanción del Presidente, General don Francisco de Paula Santander, y vino luégo a constituír la Ley 9.°, Partida 4.ª, Título V de la *Recopilación Granadina.*

Llegado a su grado máximo la formidable reacción de la independencia contra el poder español, los hombres de Estado creyeron que una de las formas positivas y eficaces de hacer sentir la autonomía de la naciente República, consistía en legislar sobre la propiedad y explotación de las minas que hasta entonces venían siendo la primera fuente de la riqueza para España. Al efecto, el Ministro del Interior, señor don José Manuel Restrepo, elaboró un proyecto de decreto orgánico de la industria minera y lo envió al Libertador, quien se hallaba en Quito. Examinado por éste, le impartió su aprobación, y en señal de ello lo firmó el día 24 de octubre de 1829. Tal decreto fue incluído en la *Recopilación Granadina* con el mote de Ley 10, Partida 4.ª, Título V.

El artículo 1.° del Decreto del Libertador se hallaba concebido en los siguientes términos:

«Conforme a las leyes, las minas de cualquier clase corresponden a la República, cuyo Gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo las condiciones expresadas en las leyes y ordenanzas de minas y con las demás que contiene este Decreto».

Las leyes y ordenanzas a que se refería el artículo copiado no eran otras que las leyes de Indias vigentes aún, y las mentadas Ordenanzas de minería de Nueva España, puesto que hasta entonces no se conocían otras que tratasen de la cuestión. Tanto más cuanto ya el Decreto de 1823, transcrito antes, había mandado que se siguiesen guardando las referidas Ordenanzas.

El Decreto del Libertador Bolívar, al hablar de minas, no hizo ninguna salvedad, porque se propuso cambiar la faz del ramo mi-

nero para desechar los rastros o vestigios del dominio español sobre el suelo colombiano. A trueque de desvincular las añejas instituciones, el Libertador se empeñó en provocar la libertad del laboreo que reconocía algunas leyes españolas, libertad restringida, naturalmente, con los impuestos llamados de quintos o de cobos.

La unificación legal de minería perseguida por Bolívar se convirtió en un tutelaje que no dejaba la libertad individual en la industria mineralógica sin antes haber obtenido la venia del Estado. El artículo 38 del Decreto complementa la idea de su autor. Dice así:

«Mientras se forma una Ordenanza propia para las minas y mineros de Colombia, se observará provisionalmente la Ordenanza de minas de Nueva España, dada en mayo de 1803 (*), exceptuando todo lo que trata del Tribunal de Minería y Jueces Diputados de Minas, y lo que sea contrario a las leyes y decretos vigentes. Tampoco se observará en todo lo que se halle reformado por el presente Decreto».

Las Ordenanzas de Nueva España acordaron que las minas todas fuesen atributos de la Real Corona, según el contexto del título V de ellas, de acuerdo con el cual, también aquéllas eran concedidas en propiedad y posesión, siempre que el adjudicatario contribuyese a la Real Hacienda con la parte de metal señalada, y que al laborarlas y disfrutarlas, se obrase de acuerdo con las Ordenanzas.

Tal fue la situación jurídico legal hasta el año de 1858.

El comentador colombiano señor doctor don Fernando Vélez se expresa de la siguiente manera:

«Hasta este año (1858) las minas habían pertenecido a la Nación, quien generalmente las cedía a los particulares para su laboreo, de acuerdo con las leyes dictadas antes. La Constitución política de ese año, que estableció y organizó constitucionalmente el sistema federal, dejó de propiedad de los Estados casi todas las minas, puesto que el artículo 6.º de esa ley fundamental sólo declaró bienes de

---

(*) Tales Ordenanzas fueron expedidas en 1773, pero conocidas treinta años más tarde en estas Colonias.

la Confederación Granadina todos los muebles e inmuebles que pertenecían a la República de la Nueva Granada; las tierras baldías, las vertientes saladas que eran de la República; las minas de esmeraldas y de sal gema, estuvieran o nó en tierras baldías; todos los créditos reconocidos a favor de la República o que se reconocieran a favor de la Confederación; y los derechos que se había reservado la República en el ferrocarril de Panamá. Es claro que los bienes no enumerados que habían sido de la Nación, pasaron a pertenecer a los Estados. Tan cierto es esto, que en 1859 expidió el Estado del Cauca un Código de Minas, y el Estado de Panamá una ley sobre la misma materia. Así es que después de la Constitución de 1858 las leyes nacionales de minería se referían sólo a las minas de esmeraldas y de sal gema, y algunas de metales preciosos que eran propiedad de la Nación desde la época colonial, las tenía y tiene por explotarlas por su cuenta, bien directamente o por medio de arrendamiento; pero no para concederlas a los particulares en posesión o propiedad, pues son un verdadero bién patrimonial o fiscal. Aunque los Estados desde su establecimiento, después de la Constitución de 1853 (1855 a 1857), tuvieron facultades para legislar en todos los ramos que comprende el derecho privativo, no trataron de la minería sino luégo que se sancionó la Constitución de 1858, los unos para declarar las minas propiedad del dueño del suelo, y los otros, como el de Antioquia, para dejarlas como antes estaban. Vueltos constitucionalmente a la República unitaria en 1886, ésta recuperó el dominio eminente sobre las minas para cederlas a los particulares, con las condiciones de que hablaremos en seguida».

La evolución legal ha sido clara, aunque afectando en ocasiones estados contradictorios. Los que sostienen la tesis de la no reserva de las minas de petróleo, se fundan en dos argumentos, uno errado, a ojos vistas, de orden legal, y el otro discutible en el campo de la ciencia.

El primer pretendido fundamento consiste en hacer méritos de una de las leyes de la *Novísima Recopilación*, según la cual se per-

mitía la libre explotación de las minas de hierro y de carbón de piedra, reservándose, sí, la Corona, el derecho a las sustancias necesarias para el uso de la marina, fundiciones y otros menesteres. Pero olvidan los que así argumentan que el régimen de la *Recopilación de Indias* y más aún el de las Ordenanzas de minería de la Nueva España, dieron otro sesgo al asunto minero.

El segundo argumento que, en concepto de vuestra Comisión, es tal vez indiscutible, es el que aducen los que asimilan estrictamente las fuentes de petróleo a las minas de carbón, y en virtud tal, que pretenden que las leyes españolas que atañían a las segundas, por fuerza tenían que afectar a las primeras.

Examinada la cuestión ante la ciencia química y la geológica, es natural que se llegue a conclusiones que demuestran una grande analogía entre una y otra sustancia, como que en ambas el cuerpo simple denominado carbono entra en combinaciones varias; pero no por ello se ha de suplir la voluntad de la ley con una interpretación arriesgada. Los términos genéricos usados por el legislador obligan al intérprete a incluír en ellos lo indeterminado del precepto. Además, las excepciones son de estrictísima interpretación, según aforismo romano. Por eso la Ley 30 de 1903 vino a consagrar expresamente esa analogía entre los hidrocarburos y la hulla.

Con lo expuesto basta para concluír que las minas o fuentes petrolíferas han correspondido, desde los primeros años de la República, al Estado. Sin embargo, vuestra Comisión va a copiar algunos importantes párrafos del memorandum formulado sobre la materia por el señor Jefe de la Sección de Minas del Ministerio de Obras Públicas, que figura en copia al lado del pliego de consultas. Dice así:

«Se ha dicho en el capítulo anterior que es indudable que las minas de petróleo pertenecen a la Nación desde 1874, porque hay quienes sostienen, con buenas razones, que esta clase de minas ha pertenecido siempre al Estado, quien tuvo siempre el dominio y la propiedad del subsuelo primeramente y de manera indubitable, du-

rante la Colonia, en virtud de las leyes españolas, según las cuales todas las minas pertenecían al Soberano, al que, verificada la independencia, vino a suçeder la Nación.

«Los que sostienen que la riqueza mineral, cualquiera que ella sea, ha pertenecido siempre al Estado, fundamentan su tesis en el Decreto de 24 de octubre de 1829, que tuvo carácter de ley, dictado para reglamentar la minería, decreto en el cual realmente se afirma que las minas, de cualquier clase que sean, pertenecen a la República, quien las concede en propiedad o posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo determinadas condiciones expresadas en las leyes y ordenanzas sobre minas».

Como se ve, la reserva que se hace en el artículo 1.° del citado Decreto de 1829, es perfectamente clara, y tanto más cuanto dicho Decreto dice que mientras se dicten leyes sobre minas, se observarán en la República las leyes españolas que atribuían la propiedad de las minas a la Corona:

«No carece pues de fuerza esta tesis que sostiene que las minas de petróleo, carbón, etc., como las de oro, plata y platino, han pertenecido siempre a la República. Pero el suscrito se ha apartado de esta tesis para seguir la incontrovertible de las reservas desde 1874.

«Esta tesis (la de las reservas desde 1829) la ha sostenido el doctor Antonio Olano en su opúsculo *La Propiedad Minera*, y principalmente el doctor Vicente Olarte Camacho en su obra *Propiedad de las minas de petróleo, carbón, etc.*, en la que se trata especialmente esta importante y delicada cuestión. Estos expositores sostienen, con razones de bastante peso, que la Nación ha estado siempre en propiedad de todas las minas, puesto que siempre se reservó el subsuelo. En el estudio que se haga de estas cuestiones es imposible prescindir de las razones aducidas por los citados expositores, especialmente las que trata el doctor Olarte Camacho, ya que su citada obra es una monografía, bastante completa, sobre la materia.

«Pero el suscrito, apartándose de la tesis de los citados autores, sostiene la reserva del Estado, respecto de las minas de petróleo,

únicamente desde el 28 de octubre de 1874, sin pretender en modo alguno que su modesta opinión prevalezca sobre la de aquellos ilustrados jurisconsultos».

Por lo expuesto anteriormente, vuestra Comisión concluye proponiéndoos:

«Dígase al señor Ministro de Obras Públicas, en relación con su consulta de fecha 13 de abril del corriente año, que la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado conceptúa:

«Primero. Que la reserva de toda clase de minas en favor de la República arranca del año de 1829, por razón del Decreto de 24 de octubre, firmado en Quito por el Libertador Simón Bolívar.

«Segundo. Que el artículo 1126, en concordancia con los artículos 1116 y 1117 del Código Fiscal de 1874, decretaron la misma reserva de todas las minas no clasificadas expresamente por la ley y que se encontrasen en tierras baldías, o que por otro título pertenecieran a la Nación.

«Tercero. Que la Ley 30 de 1903 definió respecto alas minas de petróleo, asfalto, gas natural y demás productos hidrocarburados, lo indeterminado e indefinido en el artículo 1126 del Código Fiscal vigente entonces.

«Bogotá julio 23 de 1918.

«Vuestra Comisión.

«L. SEGOVIA.»

Consejo de Estado—Sala de Negocios Generales—Secretaria—Bogotá, 24 de julio de 1918.

En la sesión de hoy se aprobó por unanimidad el dictamen anterior, y se ordenó darle el curso reglamentario.

El Presidente, JORGE HOLGUÍN—El Vicepresidente, BONIFACIO VÉLEZ—El Vocal, L. SEGOVIA—El Secretario, *Ismael E. Castro.*

(De los *Anales del Senado,* Nos. 9, 8, 30 y 32)